

**2Version PROVISoire**

**Rapport No. 51861-GW**

## **GUINEE-BISSAU**

### **Revue de la Gestion des Dépenses Publiques et de la Responsabilité Financière de l'Etat**

*Novembre 2009*

**PREM et AFTFM  
Région Afrique**



---

**Document de la Banque mondiale, coproduit avec la Banque Africaine de Développement et la Commission Européenne.**

## Equivalents Monétaires

**Unité monétaire = Franc CFA (FCFA)**

**1 dollar US = 452 FCFA (Septembre 2009)**

### Année Fiscale

1<sup>er</sup> Janvier – 31 Décembre

### SIGLES ET ABREVIATIONS

ANP	Assemblée Nationale Populaire
BAD	Banque Africaine de Développement
BCEAO	Banque Centrale des Etats de l’Afrique de l’Ouest
BGE	Budget General de l’Etat
BM	Banque mondiale
CDMT	Cadre de Dépenses à Moyen Terme
CE	Commission Européenne
CEDEAO	Communauté économique des Etats de l’Afrique de l’Ouest
CF	Contrôleur Financier
DAF	Direction Administrative et Financière
DGB	Direction Générale du Budget
DGCI	Direction Générale de la Coopération Internationale
DGCP	Direction Générale de la Conjoncture et la Prévision
DGP	Direction Générale du Plan
DCF	Direction du Contrôle Financier
DENARP	Document sur la Stratégie de Réduction de la Pauvreté
DGCI	Direction Générale des Contributions et des Impôts
DGD	Direction Générale des Douanes
DGMP	Direction Générale des Marchés Publics
DGT	Direction Générale du Trésor
DNT	Dépenses Non Titularisées
DSCF	Direction des Services du Contrôle Financier
FMI	Fonds monétaire international
GGB	Gouvernement de Guinée-Bissau
GFP	Gestion des Finances Publiques
IGF	Inspection Générale des Finances
INEC	Institut National de Statistiques
ISCL	Inspection Supérieure de Lutte contre la Corruption
ME	Ministère de l’Economie
MdF	Ministère des Finances
MFP	Ministère de la Fonction Publique
PEFA	Dépenses Publiques et Responsabilité Financière
PIP	Programme d’Investissements Publiques
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
TdC	Tribunal des Comptes
TOFE	Tableau des opérations financières de l’Etat
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

Vice Président:	Obiageli K. Ezekwesili (AFRVP)
Directeur des Opérations:	Habib Fetini (AFCF)
Responsable sectoriel:	Antonella Bassani (AFTP4)
Chefs d’équipe:	Alain D’Hoore (AFTP4)
	Charles Coste (AFTFM)
	Eric Yoboue (AFTPC)

## Table des Matières

<b>1. REVUE DES DEPENSES PUBLIQUES .....</b>	<b>1</b>
A. CONTEXTE GENERAL .....	1
B. PERFORMANCES BUDGETAIRES .....	2
C. EVOLUTION ET REPARTITION DES DEPENSES PUBLIQUES .....	6
D. RECOMMANDATIONS .....	16
<b>2. EVALUATION DU SYSTEME DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES .....</b>	<b>19</b>
A. CONTEXTE DE L'EVALUATION .....	19
B. CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL .....	22
C. LA PREPARATION DU BUDGET .....	26
D. LES PREVISIONS DE RECETTES ET DE DEPENSES .....	29
E. L'EXECUTION DU BUDGET .....	34
F. LA COMPTABILITE PUBLIQUE ET LE REPORTING .....	47
G. GESTION DE LA TRESORERIE .....	53
H. LES CONTROLES BUDGETAIRES .....	54
I. SUIVI ET COORDINATION DES REFORMES DES FINANCES PUBLIQUES .....	64
<b>3. EVALUATION DU SYSTEME DE PASSATION DES MARCHES PUBLICS .....</b>	<b>66</b>
A. CONTEXTE DE L'EVALUATION .....	66
B. APERCU GENERAL .....	66
C. LE PROGRAMME DE REFORME DU GOUVERNEMENT .....	70
D. L'EVALUATION DU SYSTEME DES MARCHES PUBLICS .....	71
<b>4. ANALYSE DES DEPENSES PUBLIQUES EN EDUCATION .....</b>	<b>82</b>
A. EVOLUTION GLOBALE DES DEPENSES PUBLIQUES EN EDUCATION .....	82
B. REPARTITION DES DEPENSES PAR NIVEAU D'EDUCATION .....	87
C. SOURCES DE FINANCEMENT DU SYSTEME EDUCATIF BISSAU-GUINEEN .....	89
D. EQUITE DANS LES DEPENSES EN EDUCATION EN GUINEE-BISSAU .....	90
E. EFFICIENCE DANS LES DEPENSES PUBLIQUES EN EDUCATION EN GUINEE-BISSAU .....	96
F. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS .....	99

### **List des Tableaux:**

Tableau 1.1: Tendence et composition des sources de financement du déficit budgétaire en pourcentage du PIB (2004-2008) .....	6
Tableau 1.2: Répartition sectorielle des dépenses publiques, 2006-2008 .....	8
Tableau 1.3: Structure économique des dépenses publiques totales, 2006-2008 .....	11
Tableau 1.4: Composition économique des dépenses courantes, 2006-2008 .....	12
Tableau 1.5: Répartition des transferts publics .....	13
Tableau 1.6: Evolution des arriérés de paiement de la dette extérieure .....	14
Tableau 1.7: Taux d'exécution des dépenses publiques par catégorie, 2006-2008 .....	16
Tableau 2.1: Guinée-Bissau- Tableau récapitulatif des indicateurs de performance selon PEFA (2008) ..	21
Tableau 2.2: Situation de la transposition des Directives financières de l'UEMOA .....	24
Tableau 2.3: Les étapes de la procédure normale des dépenses publiques .....	38
Tableau 2.4: Les étapes de la procédure exceptionnelle .....	41
Tableau 2.5: Etat des effectifs et du matériel (ordinateurs) à la Direction Générale du Plan .....	43

Tableau 2.6: Nombre d'agents en activité mais ne percevant aucun salaire .....	45
Tableau 3.1: Zone UEMOA – Passation des marchés Notation moyenne par pilier OCDE/CAD.....	69
Tableau 4.1: Evolution des dépenses publiques en éducation (2006-2008) .....	82
Tableau 4.2: Distribution des dépenses courantes par niveau scolaire et type de dépenses en 2008.....	85
Tableau 4.3: Contribution des différents acteurs dans le financement de l'éducation (en millions de FCFA) .....	89
Tableau 4.4: Répartition des individus de 7 à 24 ans selon le niveau atteint et leurs caractéristiques, 2006 .....	90
Tableau 4.5: Part des ressources dont bénéficie chaque groupe de population .....	94
Tableau 4.6.: Comparaisons internationales de l'EVS, 2005/06 ou années proches .....	97
Tableau 4.7: Plan d'actions global – Gestion des Finances Publiques .....	102
Tableau 4.8: Evaluation du système de passation des marchés publics.....	112

### **List des Graphiques:**

Graphique 1.1: Recettes totales, dépenses totales et solde budgétaire global hors dons (base engagement) en pourcentage du PIB, 2004-2008.....	3
Graphique 1.2: Soldes budgétaires de base y compris dons dans la zone UEMOA (en pourcentage du PIB nominal) .....	4
Graphique 1.3: Structure des ressources totales en pourcentage .....	4
Graphique 1.4: Evolution des revenus totaux en pourcentage du PIB.....	5
Graphique 1.5: Dépenses totales en pourcentage du PIB dans les pays de l'UEMOA en moyenne sur la période 2006-2008 .....	7
Graphique 1.6: Structure des dépenses courantes, 2006-2008.....	9
Graphique 1.7: Structure des dépenses d'investissement, 2006-2008 .....	10
Graphique 1.8: Taux d'exécution des dépenses d'investissements des secteurs clés sur la période, 2006-2008 (en pourcentage).....	11
Graphique 1.9: Structure de financement des dépenses d'investissement moyenne, 2006-2008 (en pourcentage).....	15
Graphique 3.1: Guinée-Bissau – Marchés Publics – Notation agrégée par Pilier.....	67
Graphique 3.2: Guinée-Bissau – Marchés Publics – Notation agrégée par Indicateur .....	68
Graphique 3.3: Guinée-Bissau Système de passation des marchés publics Notation moyenne par pilier OCDE/CAD: Comparaisons avec d'autres pays <sup>a/ b/</sup> .....	69
Graphique 4.1: Tendances de la répartition des dépenses totales d'éducation entre dépenses courantes et dépenses en capital (2006-2008).....	83
Graphique 4.2: Composition économique des dépenses courantes en éducation, 2006-2008.....	84
Graphique 4.3: Dépenses courantes d'éducation en pourcentage des dépenses courantes totales, comparaison avec quelques pays de l'Afrique Sub-saharienne (2004-2008) .....	86
Graphique 4.4: Répartition des dépenses courantes par niveau d'éducation .....	87
Graphique 4.5: Répartition des dépenses courantes en éducation par niveau d'éducation dans quelques pays de l'Afrique Sub-saharienne (2005/2008) .....	88
Graphique 4.6: Proportions d'enfants et de jeunes accédant à différents niveaux selon la région, 2005/06 .....	91
Graphique 4.7: Part des filles à l'EB et l'ES selon la région, 2005/06 .....	92
Graphique 4.8: Répartition géographique des dépenses publiques courantes par région et selon le niveau de pauvreté de la région sur la période 2006-2008 (en pourcentage). .....	93
Graphique 4.9: Dépenses d'éducation des ménages par enfant selon le niveau et le type d'établissement fréquenté (public et privé seulement), 2006 (francs CFA) .....	95

Graphique 4.10: Dépenses d'éducation des ménages par enfant selon la localisation géographique, année 2006 (francs CFA) .....	96
Graphique 4.11: EVS et dépense publique d'éducation.....	98
Graphique 4.12: Relation entre le taux brut de scolarisation primaire et le PIB par tête en millions de dollars US dans quelques pays africains, 2007 .....	99

**List des Encadrés:**

Encadré 2.1: PEFA 2008—Résumé des Notes .....	20
Encadré 2.2: Facteurs institutionnels contribuant à la planification et l'exécution des réformes .....	65

**List des Annexes:**

Annexe.1: Evaluation des Risques Fiduciaires .....	101
Annexe.2: Synthèse des Recommandations.....	102

## **PREFACE**

La préparation de ce rapport a bénéficié de l'engagement très fort des autorités.

La coordination de la préparation du rapport principal du PEMFAR a été assurée par Alain D'Hoore (Economiste principal), Julien Bandiaky (Economiste), Charles Coste (Spécialiste en gestion financière) et Eric Yoboué (Spécialiste en Passation de Marchés Publics) de la Banque mondiale. L'équipe de la Banque mondiale a bénéficié des conseils et de l'appui actif d'Antonella Bassani (Directeur de la division, AFTP4) qui a assuré le contrôle de qualité et la supervision de la préparation du rapport, et d'Habib Fetini, Directeur des Opérations pour la Guinée-Bissau.

# RESUME ANALYTIQUE

## Introduction

1. **Cette Revue de la Gestion des Dépenses Publiques et de la Responsabilité Financière (en anglais PEMFAR) de la Guinée-Bissau est le résultat d'une collaboration entre le Gouvernement de Guinée-Bissau et ses partenaires techniques et financiers dans le domaine de la gestion des finances publiques.** Il a été préparé en partenariat avec le Ministère des Finances par une équipe conjointe de la Banque mondiale, de la Banque Africaine de Développement (BAD) et de la Commission européenne (CE).
2. **Ce PEMFAR, qui fait suite au diagnostic PEFA<sup>1</sup> finalisé au début 2009, a été réalisé après les progrès notables réalisés par les autorités depuis 2008.** Son objectif principal est de fournir au Gouvernement les bases pour la formulation et la mise en œuvre d'un nouveau plan d'actions pour l'amélioration du cadre et de la performance du système de gestion des finances publiques sur la base d'une évaluation complète, intégrée et franche de ce système. Ce PEMFAR couvre la performance du système de gestion des finances publiques et du système de passation des marchés, et apprécie les progrès réalisés depuis 2006 dans la mise en œuvre des réformes. Ce rapport vise également à informer les partenaires au développement des progrès et des défis dans la gestion globale des dépenses publiques dans la perspective de la mise en place d'appuis coordonnés. Enfin ce rapport inclut également une revue des dépenses publiques dans le secteur de l'éducation, en appui à la requête des autorités pour son accès aux ressources sous l'Initiative Fast-Track/Education Pour Tous.
3. **Cette évaluation du système de gestion des finances publiques s'est déroulée dans le contexte particulier en raison de la préparation des élections présidentielles.** La préparation de ce PEMFAR a suivi les événements du mois de mars 2009, avec la disparition du Président Vieira, et dans le contexte d'un calendrier politique axé sur la tenue de nouvelles élections présidentielles. Néanmoins, grâce au dialogue de grande qualité avec les autorités nationales, ainsi qu'avec les services des administrations financières, l'exercice s'est déroulé de façon satisfaisante. Malgré ce contexte politique chargé, le Gouvernement a en effet accordé une grande priorité à cet exercice afin de disposer d'un plan d'actions global qui constituera pour les prochaines années une véritable ligne de conduite gouvernementale pour entreprendre les réformes financières. En parallèle, les partenaires au développement ont manifesté l'intention d'intégrer leurs appuis aux réformes proposées et entretenir un dialogue permanent sur la conduite de celles-ci.

## Contexte Economique du Pays

4. **Depuis la fin des années 90, la Guinée-Bissau a été secouée par une longue période d'instabilité avec des répercussions non seulement économiques mais aussi sur les réformes.** L'incidence de cette crise prolongée a été considérable au plan social avec la baisse drastique du niveau de vie d'une large partie de la population et la détérioration des

---

<sup>1</sup> PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability) est un outil de diagnostic de la gestion des finances publiques reposant sur une évaluation détaillée selon 28 critères, sous une méthodologie standardisée pour faciliter les comparaisons internationales.

indicateurs sociaux. La gouvernance économique et financière a fortement été affectée par cette période de crise. L'instabilité politique, la mauvaise gestion financière, et les difficultés à mettre en œuvre des réformes pour moderniser un système de gestion des finances publiques ont profondément dégradé la qualité de la gestion des finances publiques.

5. **La Guinée-Bissau est un état fragile qui n'a pas encore surmonté les impacts négatifs de la guerre civile qui a sévi en 1998-1999.** Si le conflit armé a été bref, il continue à avoir des effets néfastes sur le développement économique. L'instabilité politique qui a suivi s'est traduit, entre autres, par des changements fréquents de gouvernement qui entraînent à leur tour un changement fréquent des ministres et hauts fonctionnaires à la tête des services de l'administration. Face à ces turbulences politiques, l'adhésion de la Guinée-Bissau à l'UEMOA, qui a été un facteur de stabilité en matière de gestion monétaire, et les efforts entrepris par les autorités nationales depuis 2004 en vue du renforcement de la gouvernance, de la modernisation de l'administration publique et de la stabilité macroéconomique, n'ont pas été suffisants pour atteindre des performances budgétaires et macroéconomiques durables. L'instabilité, un climat réglementaire de l'investissement difficile, la dégradation des routes et du port, et celle des capacités de production d'énergie ont joué négativement sur la production domestique — chacune de ces contraintes individuellement aurait suffi à freiner le développement, mais leur impact cumulatif s'est avéré écrasant. Le pays accuse un retard important dans la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD). La Guinée-Bissau se caractérise par une pauvreté qui touche plus de 60 pourcent de la population totale, en particulier le monde rural et les femmes.
6. **Après une longue période d'instabilité politique, la Guinée-Bissau est en train d'établir un environnement politique plus favorable aux réformes.** Les élections législatives de fin 2008, avec la représentation de tous les partis politiques et une forte participation populaire, ont été considérées libres et transparentes par la communauté internationale, comme l'élection du Président Malam Bacai Sanha en Juillet 2009. Ces avancées sur le plan politique constituent un terrain favorable au soutien de la communauté internationale et au renforcement de l'assistance extérieure mais aussi à un mouvement de réformes structurelles.
7. **Dans ce contexte, une approche différente est nécessaire, et maintenant possible, pour aider la Guinée-Bissau à sortir de l'équilibre de pauvreté et de conflit qui la caractérise depuis plus de 10 ans.** L'instabilité politique, l'instabilité macroéconomique, l'absence d'une croissance économique suffisante, la détérioration du capital infrastructurel et environnemental du pays, les énormes difficultés de l'Etat à assurer son rôle fondamental dans les domaines du maintien de la paix, de la justice, de la bonne gouvernance, et de la provision des biens sociaux de base, comme l'éducation, la santé et l'appui aux plus vulnérables, sont reliés depuis plus de 10 ans dans un équilibre pervers de la pauvreté et des conflits. Pour en sortir, des efforts résolus devront être déployés de manière volontaire et coordonnée dans plusieurs domaines—macro-économiques, sectoriels et institutionnels. L'équipe de la Banque mondiale, en partenariat avec les autres partenaires au développement, veut appuyer le Gouvernement de la Guinée-Bissau dans la préparation d'un nouveau Programme à Haut Impact, étalé sur plusieurs années, et visant la cassure par rapport à l'équilibre de pauvreté. Ce rapport, couvrant l'appareil de gestion des ressources budgétaires, représente la contribution des équipes jointes de la Banque mondiale et de la Banque Africaine de Développement pour la composante « gestion des finances publiques »



de ce Programme à Haut Impact. Les réformes proposées dans ce rapport sont ambitieuses. Elles prendront du temps et l'appui coordonnés de bailleurs, mais elles sont essentielles pour améliorer la gouvernance dans le pays, et aider à restaurer la croissance économique et la provision des services de base, dans l'éducation, la santé, et la protection des plus vulnérables, au bénéfice de la population de Guinée-Bissau, une des populations parmi les plus pauvres du monde.

## Revue des dépenses publiques

8. **Dans un contexte marqué depuis plus de 10 ans par une forte instabilité politique, l'Etat Bissau-guinéen fait face à un défi considérable de maintien de la paix, de promotion de l'activité économique et de lutte contre la pauvreté.** La Guinée-Bissau est un des pays les plus pauvres du monde, avec un PIB estimé à environ FCFA 200 milliards (environ US\$425 million) en 2008 pour une population d'environ 1,5 million d'habitants. Malgré un niveau relatif de dépenses publiques totales égal à environ 35 pourcent du PIB — un ratio relativement élevé par rapport à des pays comparables —, le budget annuel s'est monté à environ FCFA 42.000 par tête d'habitant sur la période 2006-2008, soit à peu près 95 dollars des Etats-Unis. Sous cette contrainte étroite qui ne relâchera que lentement, l'Etat doit faire fonctionner son administration, maintenir la paix civile, investir dans les infrastructures publiques essentielles, promouvoir le développement économique et contribuer au développement humain de la population.
9. **Comparée aux autres pays membres de l'UEMOA, la Guinée-Bissau enregistre les plus faibles performances budgétaires.** Concernant la collecte de taxes, la Guinée-Bissau a le plus faible taux de pression fiscale — 10,5 pourcent — des pays membres de l'UEMOA, bien en dessous du niveau de 17 pourcent souscrit sous le pacte de convergence et stabilité de l'Union. Avec, comme on l'a noté, un ratio de dépenses publiques sur PIB d'environ 34 pourcent, le pays a relativement le niveau le plus élevé de dépenses publiques de la zone. Néanmoins, sa structure déséquilibrée de dépenses l'empêche d'assurer plus qu'une fraction seulement des dépenses d'investissement public. Enfin, le déficit budgétaire, dons compris, s'est situé en moyenne à 9 pourcent du PIB sur la période 2006-2008, comparé à une moyenne de 1,4 pourcent pour l'ensemble des pays de la zone UEMOA. La mise en œuvre d'une politique de finances publiques macro-économiquement soutenable, se traduisant par un déficit hors dons compatible avec les capacités d'endettement intérieur ou extérieur, exigera donc des efforts au niveau de toutes les composantes de la structure des comptes publics.
10. **Malgré des efforts aux cours des trois dernières années, la structure des dépenses révèle également un poids des dépenses sociales très en-dessous des normes internationales.** Des 35 pourcents de PIB en dépenses totales (hors service de la dette), la part allouée à la sécurité — défense, sécurité intérieure et anciens combattants — représente près de 20 pourcent, celle pour les secteurs sociaux — éducation, santé et autres dépenses sociales — environ 20 pourcent, et celle pour les activités économiques (agriculture et développement rural, travaux publics, transport, énergie et industrie, etc.) approche 30 pourcent. Les dépenses publiques allouées aux secteurs de l'éducation et de la santé témoignent de la faible priorité financière accordée, à ce jour, à ces secteurs. Sur la période 2006-2008, la part des dépenses de ces deux secteurs n'a représenté qu'à peine 17 pourcent du total (7,6 pourcent

pour l'éducation et 9,2 pourcent pour la santé) alors que les recommandations internationalement acceptées en termes d'allocations budgétaires à ces secteurs pour les pays en développement sont bien supérieures, de l'ordre de 40 pourcent.

11. **La maîtrise de la masse salariale reste un problème majeur au niveau de la gestion budgétaire.** Les salaires représentaient en moyenne 55 pourcent des dépenses courantes, et près de 40 pourcent des dépenses totales, sur la période 2006-2008. De ce montant, le secteur de la sécurité (défense, sécurité intérieure, et anciens combattants) en accapare environ 44 pourcent—l'éducation étant l'autre secteur consommant une large part (16 pourcent) de la masse salariale. Une masse salariale à un niveau élevé limite l'espace financier pour les dépenses essentielles en intrants non-salariaux (par exemple matériel pédagogiques ou médicaments) et pour l'investissement public, qui reste essentiellement financé par les projets des bailleurs de fonds. En raison aussi du niveau élevé de la masse salariale comparativement aux recettes fiscales et non fiscales propres de l'Etat (82 pourcent), le moindre délai ou manque à gagner dans les entrées de recettes fiscales ou dans les apports des bailleurs pour combler le gap budgétaire se traduit rapidement en arriérés de paiement de salaires, en coupures disproportionnées dans les dépenses non-salariales ou en combinaison des deux. En outre, un problème de maîtrise de la masse salariale a subsisté: les dépenses salariales effectivement effectuées dans l'année ont dépassé de 6 pourcent en moyenne sur 2006-08 les prévisions budgétaires du début d'année. Ce phénomène s'explique en partie par des contrôles insuffisants du nombre réel de fonctionnaires et de leurs paiements de salaires, et par des déficiences dans l'exercice de préparation budgétaire.
12. **La structure de financement des dépenses d'investissement est marquée par la quasi-totale dépendance du pays vis-à-vis de l'aide extérieure.** Le budget d'investissement est financé en moyenne dans l'ordre de 92 pourcent par des ressources extérieures. Cette forte dépendance vis-à-vis de l'assistance extérieure n'est pas sans complications, puisque, en dehors des problèmes liés à la multiplicité des procédures d'exécution de projet selon les bailleurs, les investissements sont soumis à de fortes variabilités à chaque fois qu'un choc intérieur interrompt les opérations des bailleurs, ou qu'un choc extérieur à Bissau (comme par exemple la crise financière) affecte les pays donateurs. Le financement extérieur est principalement constitué de dons qui représentent 70,5 pourcent du total des dépenses d'investissement.
13. **La capacité d'absorption des ressources publiques est très faible avec un taux d'exécution des dépenses d'investissements du programme d'investissement public qui se situe à 60 pourcent sur la période 2006-2008.** L'amélioration de la prévision des dépenses d'investissement et de l'exécution des projets notamment au profit des secteurs prioritaires est indispensable si les Autorités Bissau-guinéennes veulent atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement d'ici 2015.
14. **La profondeur des défis de finances publiques en Guinée-Bissau est considérable, et les axes de réformes principaux sont largement connus des autorités :**
  - la stabilisation macro-économique, le financement à un niveau adéquat des secteurs prioritaires, et l'amélioration de la qualité, l'efficacité et l'équité dans la gestion des dépenses publiques ne pourront enregistrer des progrès notables que si la masse salariale

est réduite et mieux maîtrisée. Pour y arriver, la réforme du secteur de la sécurité est un pré-requis, ainsi que des progrès réels dans la réforme de l'administration publique, avec notamment une maîtrise des nombres et des coûts, et une amélioration profonde du système de gestion de la masse salariale;

- des efforts considérables doivent être faits pour augmenter les dépenses publiques au niveau des secteurs prioritaires identifiés dans le DENARP tels que l'éducation, la santé, l'agriculture et le développement rural, l'énergie et les infrastructures;
- la qualité des données sur les investissements publics doit être améliorée. Il sera nécessaire d'améliorer l'information sur l'exécution des projets à travers une meilleure organisation institutionnelle, une meilleure coordination entre le Ministère de l'Economie et les unités de projet, et une meilleure communication/coordination avec les bailleurs de fonds.

**15. Un investissement considérable est nécessaire pour rendre les institutions et l'appareil budgétaire plus efficace.** Le chapitre 2 développe l'ensemble des réformes et mesures de renforcement qui sont nécessaires pour atteindre cet objectif, à tous les niveaux du budget—préparation, exécution, reporting et suivi, et contrôles. Cet investissement est entièrement complémentaire aux efforts de réduction de la masse salariale et de réorientation des dépenses. Sans un système de gestion budgétaire plus performant, l'élargissement des moyens aux secteurs prioritaires ne pourra ni produire de résultats, ni être crédible et assurer le support continu des bailleurs de fonds. A l'inverse, sans une réorientation des moyens budgétaires vers d'autres utilisations que la seule couverture des dépenses salariales, une amélioration du système de gestion budgétaire n'offrira pas de résultats tangibles.

### **Réforme du système de gestion des finances publiques**

**16. Les autorités sont conscientes des besoins de renforcement de l'appareil de gestion des finances publiques et elles ont souhaité que cette revue aide à la préparation d'un plan d'action multi-annuel pour renforcer la gestion des finances publiques.** Cet exercice fait suite à un PEFA réalisé entre novembre 2008 et janvier 2009 qui avait fourni une évaluation-diagnostic précise du système de gestion des finances publiques jusqu'en 2007. Les notations accordées au système de gestion des finances publiques dans le diagnostic PEFA traduisent l'extraordinaire ampleur des faiblesses à corriger: faible crédibilité du budget, mauvaise couverture des opérations budgétaires, défaillances dans les contrôles internes et l'exécution du budget, lacunes au niveau du reporting, système comptable très faible, et quasi absence de contrôle externe.

**17. Le champ de la réforme de la gestion des finances publiques couvert dans ce PEMFAR concerne le cadre juridique et institutionnel et les modalités de préparation, d'exécution et de contrôle du budget de l'État.** La stratégie fondamentale des gouvernements successifs des dix dernières années en matière de système de gestion des finances publiques a été d'adopter le modèle juridique, réglementaire et opérationnel des pays de la zone UEMOA, impliquant une mutation profonde du système hérité de l'époque coloniale vers un système de tradition francophone africaine. En raison de la période de crise qu'a connu le pays depuis 1998 et qui a eu une incidence directe sur le processus de réforme du système

financier public, la transposition des directives de l'UEMOA<sup>2</sup> dans le droit interne engagé au lendemain de son adhésion à cette communauté, n'a pas pu être entièrement menée. Pendant cette période aussi, la gestion budgétaire, comptable et financière a continué à montrer de nombreuses faiblesses. L'évaluation présentée dans ce rapport fait apparaître que, bien que la stratégie de transition au système UEMAO soit bien en cours, sa mise en œuvre exige d'être accélérée et consolidée afin d'éviter une transition trop longue sous le système hybride qui continue de prévaloir actuellement.

**18. Au cours des trois dernières années, des efforts importants ont été réalisés pour adapter le cadre juridique de la gestion des finances publiques.** Depuis 2007, le Gouvernement a entrepris de mettre le système financier de l'Etat en conformité avec le cadre régional adopté par l'UEMOA ce qui va permettre d'offrir des règles plus modernes et plus sécurisantes pour l'exécution du budget de l'Etat et qui vont clarifier les responsabilités des gestionnaires de crédits, de l'ordonnateur des dépenses de l'Etat et des comptables publics. La Loi Organique relative aux Lois de Finances a été adoptée par l'Assemblée Nationale en mai 2009. Le Décret portant règlement général de la Comptabilité Publique a été adoptée en mai 2009 en Conseil des Ministres. La nomenclature budgétaire adoptée depuis mai 2008 est fonctionnelle sur l'exercice budgétaire 2009 tout comme le plan comptable simplifié de l'Etat. Ainsi, quatre Directives de l'UEMOA ont été transcrites dans le droit national entre 2007 et 2009.

**19. Bien que le cadre juridique des finances publiques se soit globalement amélioré depuis mi-2008, il reste encore une des faiblesses les plus handicapantes pour une bonne gestion des finances publiques.** En effet, la présente évaluation a pu constater que si, de façon globale, la Guinée-Bissau a réalisé de notables progrès, son cadre juridique de gestion des finances publiques présente encore un grand nombre de faiblesses, notamment concernant la persistance des anciennes pratiques, le besoin de reconfigurer l'organisation de l'Administration pour la mettre en conformité avec la nouvelle pratique —avec notamment le besoin d'indépendance du Contrôleur Financier—, la nécessité d'ériger le comptable public en gardien des deniers publics et le besoin de bâtir le contrôle externe. Les premiers pas de la consolidation du cadre juridique et institutionnel passent par les actions suivantes:

- donner leurs forces juridiques à la Loi Organique relative aux Lois de Finances et au Décret sur la Comptabilité Publique;
- préparer une nouvelle Loi organique sur les attributions du Tribunal des Comptes;
- compléter le dispositif juridique avec des textes sur l'exercice du Contrôle financier, et l'exercice de la fonction de comptable public;
- achever la réorganisation des services en mettant en conformité le cadre institutionnel avec le cadre juridique (création du contrôle financier, définition des missions des DAFs).

**20. La crédibilité des opérations budgétaires restent encore un défi.** Le budget n'est ni réaliste ni exécuté comme prévu dans la Loi de Finances et de ce fait, on peut considérer que le budget en Guinée-Bissau ne constitue pas un document d'orientation fiable et crédible. Les régies financières ne sont pas en mesure d'asseoir des prévisions de recettes fiables.

---

<sup>2</sup> Dans ce rapport, et sauf indication explicite, les références aux Directives de l'UEMOA concernent les Directives en matière de gestion des finances publiques et passation de marché antérieures à 2009.

L'exécution des dépenses s'éloigne des prévisions et il est accumulé de volumineux montants d'arriérés de paiement en particulier en matière de salaire. Il est urgent de:

- étoffer la Direction Générale du Budget en cadres de catégorie A très spécialisés (par mutation, affectation, détachement d'autres directions et services).
- créer un corps des DAFs, leur assurer des formations, et prévoir le contreseing du MEF au moment de leur nomination.
- faire une étude sur les capacités et l'organisation des services en charge de la préparation du budget pour identifier les causes des retards sur le calendrier de préparation du budget et mettre en œuvre les recommandations.

**21. L'exhaustivité et la transparence doit encore progresser.** Des améliorations ont été constatées depuis 2009 en termes de transparence budgétaire. Le projet de budget 2009 a été élaboré sur la base d'une nouvelle nomenclature adaptée aux normes de l'UEMOA et, depuis décembre 2008, le Gouvernement dispose d'un outil informatique pour préparer et suivre le budget (SIGFIP). Cependant, la nomenclature budgétaire revue en 2009 n'est pas encore vraiment maîtrisée par les services utilisateurs. Par ailleurs, il reste de gros efforts à faire pour améliorer l'exhaustivité du budget. En particulier, il subsiste encore des recettes encaissées directement par certains ministères, en général en contrepartie de services rendus, qui ne sont que partiellement retracées dans le budget. Enfin, il existe peu d'informations budgétaires sur le budget voté et son exécution diffusées au public et à l'Assemblée Nationale Populaire. Il convient de prévoir dans les meilleurs délais:

- une mise à jour du recensement des recettes administratives, la déclaration et l'inscription de la totalité des recettes dans les prévisions budgétaires, et la mise en place d'une modalité transparente de reversement avec le Trésor;
- la publication fréquente, au moins sur base trimestrielle, des situations d'exécution budgétaire tirée de SIGFIP pour diffusion au public (par exemple sur site web) et à l'Assemblée Nationale Populaire (sur rapport).

**22. Le budget ne reflète pas assez les politiques publiques.** Le rôle hégémonique de la Direction Générale du Budget dans le processus de préparation du budget ne permet pas aux ministères sectoriels de s'y impliquer. Les faibles capacités de ces ministères, le manque d'information sur le cadrage budgétaire et les délais très courts laissés pour la préparation de leurs budgets, limitent la qualité de leurs propositions. Bien qu'il existe un calendrier réaliste de préparation budgétaire, le budget de l'État s'inscrit dans un horizon purement annuel et en outre, les ministères ne disposent pas de stratégies sectorielles. L'adoption d'une stratégie de réduction de la pauvreté (DENARP) offre l'opportunité de s'engager progressivement dans une approche Cadre de Dépense à Moyen Terme-Budget programme, pour les secteurs prioritaires et permettre ainsi de s'orienter vers une budgétisation par objectif et dépasser l'horizon budgétaire annuel. Dans l'immédiat, il est impératif :

- d'améliorer la collaboration entre la DGB et les Ministères sectoriels en matière de prévision des dépenses;

- de lancer, pour les cinq Ministères les plus importants en volumes budgétaires, la préparation d'une ébauche de leurs programmes sectoriels avec objectifs et moyens chiffrés à moyen terme (3 ans), toutes sources de financements compris.

23. **Le contrôle de l'exécution du budget révèle de graves faiblesses.** Il n'existe pas encore un véritable contrôle du service fait avant paiement. D'autre part, les contrôles du Trésor sur les dépenses non salariales sont effectués en l'absence de procédures bien définies et sans nomenclature des pièces justificatives de dépense. Une priorité absolue dans les réformes à venir est d'établir un véritable système de vérification et contrôle de la paie, le système existant étant largement insuffisant malgré l'importance de cette dépense budgétaire en Guinée-Bissau. Il n'existe pas un fichier de la paie fiable et le système informatique de la solde est désuet. Il n'existe pas non plus de formalisation des procédures de prise en compte des motifs de changements dans la paie des agents (promotion, événements familiaux, etc.). Globalement, le système de vérification interne des dépenses budgétaires manque d'efficacité. Aussi, est-il impératif, dans les meilleurs délais de :

- préparer un guide méthodologique et une révision de la procédure de vérification du service fait et adopter une circulaire rappelant l'interdiction du paiement sans cette vérification, et l'application de sanction en cas d'entorse;
- mettre en place un logiciel de gestion de la solde moderne, centraliser les recrutements à la fonction publique, mettre en place un fichier unique de gestion de la solde et exploiter les résultats du recensement biométrique des agents de l'Etat dans le logiciel.

24. **Concernant la prévisibilité des opérations budgétaires, la gestion de la trésorerie de l'Etat est encore embryonnaire.** Dans la pratique, la trésorerie de l'Etat est gérée au jour le jour en fonction des disponibilités existantes. Il est essentiel de renforcer ce mécanisme en :

- introduisant un comité des recettes;
- établissant un plan de trésorerie annuel mensualisé;
- et en réhabilitant le fonctionnement du Comité de trésorerie.

25. **La gestion comptable reste globalement défaillante.** La production des comptes publics, y compris les rapports périodiques sur l'exécution budgétaire, est défaillante et doit constituer une priorité pour l'avenir immédiat. Par contre, un gros effort a été effectué pour rétablir le principe du compte unique au Trésor, bien qu'il semble subsister des exceptions. Par ailleurs, le comptable public effectue des rapprochements bancaires régulièrement mais les comptes d'attente ne sont pas encore suffisamment suivis. Le système informatique du Trésor est très peu performant et limite les capacités de reporting, même si, pour le suivi administratif du budget, le nouveau système (le SIGFIP) mis en place en janvier 2009, facilite l'édition régulière et exhaustive des rapports trimestriels sur l'exécution budgétaire depuis le début de cette année. En revanche, la fiabilité des informations comptables fournies par les services du Trésor n'est pas aujourd'hui totalement assurée en cours d'exercice budgétaire. En outre, l'organisation des services du Trésor n'est pas en conformité avec les directives édictées par l'UEMOA. Les fonctions d'Agence Comptable Centrale du Trésor (ACCT), de Recette Générale du Trésor (RGT) et de Paierie Générale du

Trésor (PGT), chargées respectivement de la centralisation finale de toutes les comptabilités des comptables du Trésor, de la prise en charge et du recouvrement des recettes du budget de l'Etat, et de l'exécution des dépenses du budget de l'Etat, ne sont pas encore distinguées. Cette importante réforme doit être progressivement menée au travers de la construction d'un véritable réseau des comptables publics. Mais la mesure la plus urgente est d' :

- installer une informatique performante et interfaçable avec le SIGFIP.

**26. L'absence de contrôles pose un important problème de fiabilité de la gestion budgétaire.** La Guinée-Bissau dispose d'un Contrôleur Financier chargé de surveiller les engagements budgétaires mais son positionnement sous l'autorité du Directeur Général du Budget, limite son indépendance et la faiblesse de ces capacités réduit son efficacité. Il existe une Inspection Générale des Finances qui paraît volontaire mais du fait de ses faibles moyens, son impact en termes de surveillance de la gestion des finances publiques, est limité. Enfin, le Tribunal des Comptes n'est pas opérationnel car son cadre juridique ne répond aux principes posés par les règles de l'UEMOA en termes d'assistance au Parlement et de jugement des Comptes des comptables publics. Par ailleurs, le Trésor ne produisant pas de compte de gestion, il est, dans les faits, impossible de réaliser ces contrôles. Enfin, le cadre juridique du Tribunal des Comptes doit être rebâti pour garantir son indépendance et celles des juges, donné des moyens suffisants de fonctionnement et abandonné les principes de rémunérations prélevées sur les contrats et les marchés publics visées à priori. Par ailleurs, l'absence de projets de lois de règlement empêche l'Assemblée Nationale Populaire d'exercer son contrôle sur l'exécution budgétaire. Il résulte de cette situation d'ensemble des organes de contrôle des finances publiques que les systèmes de surveillance interne et de vérification externe méritent d'être significativement renforcés. A court terme, la priorité dans ce domaine est de :

- préparer une nouvelle Loi organique sur les attributions du Tribunal des Comptes.

**27. Les mesures pour corriger ces faiblesses vont demander un engagement profond des Autorités mais aussi des Partenaires Techniques et Financiers (PTF).** Certaines actions peuvent être menées sans délai, comme de rendre opposables (exécutables) les textes déjà adoptés sur les finances publiques. Une série de mesures visant au renforcement de la discipline budgétaire et détaillées plus loin peut également être mise en œuvre sans délai. Le besoin de renforcement des capacités exigera de gros efforts en matière de formation. La création d'une Ecole Nationale d'Administration (ENA) capable de fournir l'administration en cadre formés aux métiers budgétaires et comptables est une nécessité impérieuse. Il convient aussi de prévoir les modalités de pilotage des réformes — une nouvelle structure au sein de la Primature ou du Ministère des Finances en charge de ce plan d'actions tant en ce qui concerne son suivi, sa mise à jour ainsi que la communication avec les PTF, paraît indispensable. Les deux mesures prioritaires sont donc de :

- créer une Ecole Nationale d'Administration;
- créer une nouvelle structure au sein de la Primature ou du Ministère des Finances en charge de mettre en œuvre, suivre, faire rapport sur, et mettre à jour le plan d'action de réforme des finances publiques.

## Passation de marchés

- 28. D'importants efforts ont été réalisés entre 2000 et 2004 pour moderniser le système des marchés publics.** Plusieurs actions de modernisation du système ont été conduites entre 2000 et 2004 grâce à un appui financier du Gouvernement des Pays-Bas à travers le projet GBS/48/01, «Réforme du système de passation de la commande publique en Guinée-Bissau», combiné à un appui technique de la Banque mondiale. Ce projet avait permis l'approbation de neuf (9) textes<sup>3</sup> constitutifs du cadre juridique de la passation des marchés, l'établissement de manuels et de guides pour les acheteurs publics, de même que de fascicules pour la formation des acteurs. La Direction Générale des Marchés Publics (DGCP), chargée de délivrer les visas de conformité aux projets de marchés, de saisir le Comité de Conciliation et d'en assurer le Secrétariat, et aussi d'assurer le secrétariat du Comité d'Arbitrage, a été mise en place à partir de 2004. Un serveur reliant la DGCP à cinq (5) ministères pilotes avait été installé. L'évaluation de la gestion des finances publiques et de la passation des marchés (CIFA) de 2006 avait formulé un certain nombre de recommandations visant à améliorer le système en référence aux Directives de l'UEMOA, relatives aux marchés publics. Ces recommandations portaient essentiellement sur la transposition des Directives de l'UEMOA,<sup>4</sup> la réorganisation institutionnelle préconisée par ses Directives, le développement du système d'information, la rationalisation des contrôles, la mise à disposition des ressources humaines et matérielles nécessaires, et le renforcement des capacités.
- 29. Cependant, les difficultés sociopolitiques que le pays a connues n'ont pas permis de poursuivre ces réformes et maintenir les acquis.** La situation générale du pays, marquée par un contexte de dysfonctionnement de l'administration en charge de la gestion des finances publiques, en plus des difficultés financières, n'a pas permis au gouvernement de poursuivre effectivement les activités de réforme engagées et de pérenniser les outils mis en place. Pratiquement, hormis l'opérationnalisation de la DGCP, aucune des recommandations formulées par les bailleurs de fonds à la suite du CIFA n'a connu de début d'exécution, et les faiblesses du système, identifiées par la revue précitée, subsistent toujours. Le système a même enregistré un recul, dans la mesure où plusieurs outils mis en place à travers différents appuis des bailleurs de fonds (serveur DGCP, matériel informatique DGCP, fascicules formation, etc.) n'existent plus.
- 30. Globalement, la qualité du système de passation des marchés publics de la Guinée-Bissau se situe en dessous de la moyenne de l'échelle de notation OCDE.**<sup>5</sup> Malgré un

---

<sup>3</sup> Le Décret-loi n.° 2/2002, portant sur la modernisation de la passation des marchés publics; le Décret-loi n.° 3/2002, relatif à la maîtrise d'ouvrage déléguée; le Décret-loi portant Code des Marchés Publics; le Décret n.° 4/2002, portant les dispositions particulières relatives aux Marchés Publics; le Décret n.° 5/2002, relatif à la création de la Direction Générale des Marchés Publics; le Décret n.° 6/2002 portant l'organisation et le fonctionnement de la DGCP; le Décret n.° 7/2002, fixant les avantages alloués à certains membres du personnel de la DGCP; le Décret n.° 8/2002, déterminant le cadre organique général de la DGCP et le Décret n.° 9/2002, relatif à l'organisation des directions administratives et financières.

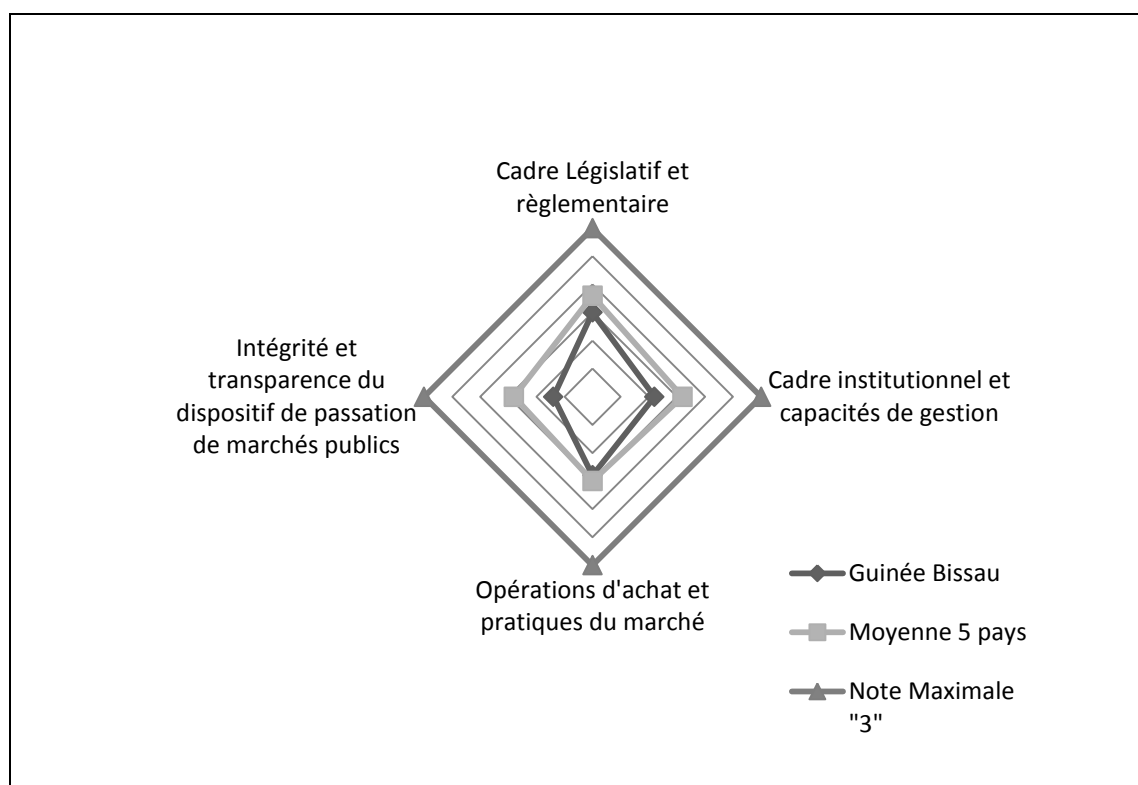
<sup>4</sup> Finalement, avec l'appui de l'UEMOA, la transposition des Directives a été entamée depuis juin 2009.

<sup>5</sup> La revue a permis de conclure sur une note moyenne globale de 1,2/3 pour la qualité du système actuel des marchés publics, note qui est largement en dessous la note moyenne maximale de 3, suivant la notation adoptée par l'OCDE.



cadre juridique qui a été amélioré en 2002, des faiblesses persistent toujours par rapport aux bonnes pratiques et aux Directives de l'UEMOA (Pilier I, notation moyenne de 1,5 sur 3). Les problèmes persistants pour la mise en place d'un cadre institutionnel de contrôle efficace et non sujet à des conflits d'intérêt, la faiblesse des capacités et l'absence de mécanismes pour lutter contre la fraude et la corruption sont reflétés par les notes également très faibles obtenues au niveau du pilier II (1,1 sur 3), du pilier III (1,4 sur 3) et du pilier IV (0,7 sur 3). La figure 1 ci-dessous présente les résultats de l'évaluation du système par rapport à la moyenne de 5 pays de l'UEMOA. Les résultats de l'évaluation du système de passation des marchés publics selon la méthodologie OCDE/CAD ainsi que la justification de la notation de chacun des 12 indicateurs et des normes correspondantes sont présentés en détail dans le Volume II «Rapport d'Évaluation sur la Passation des Marchés Publics» de la présente revue PEMFAR.

**Graphique de Résumé Analytique 1: Système de passation des marchés publics de la  
Guinée-Bissau / Notation moyenne par pilier OCDE/CAD:  
Comparaisons avec d'autres pays a/ b/**



a/ Notation moyenne par pilier, qui correspond à la moyenne simple des notes des indicateurs de chaque pilier.  
b/ Notation moyenne pour les cinq pays suivants de l'UEMOA : Benin, Côte d'Ivoire, Togo, Sénégal et Niger.  
*Sources:* Banque mondiale, diverses évaluations des systèmes de passation de marchés.

**Tableau de Résumé Analytique 1: Zone UEMOA – Passation des marchés  
Notation moyenne par pilier OCDE/CAD6**

Pilier	Guinée Bissau	Niger	Côte d'Ivoire	Sénégal	Bénin	Togo	Moyenne 5 pays UEMOA
Cadre législatif et réglementaire	1,5	2,3	2,2	2,5	1,1	1	1,8
Cadre institutionnel et la capacité de gestion	1,1	1,7	1,7	2,6	1,5	0,4	1,6
Opérations d'achat et pratiques du marché	1,4	1,5	1,8	2,4	1,2	0,6	1,5
Intégrité et transparence du dispositif de passation de marchés publics	0,7	1,6	1	2,4	1,6	0,4	1,4
Moyenne Générale[1]	1,2	1,8	1,7	2,5	1,4	0,6	1,6

*Sources:* Banque mondiale, diverses évaluations des systèmes de passation de marchés.

<sup>6</sup> Moyenne simple des indicateurs pour chaque pilier.

- 31. Au niveau du Pilier I, des faiblesses persistent au niveau du cadre juridique du fait de la non transposition des Directives de l'UEMOA relatives à la passation des marchés.** La Guinée-Bissau, à l'instar des pays de l'UEMOA, avait l'obligation de transposition des Directives de l'Union en matière de marchés publics dans sa réglementation interne au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2008. Cette transposition qui devrait contribuer à aligner le Code de Marchés sur les bonnes pratiques internationales, n'étant pas encore effective, des faiblesses subsistent toujours dans le cadre juridique. Parmi ces faiblesses on peut noter celles relativement importantes portant sur l'exclusion des délégations de service public du champ d'application du Code, la possibilité d'octroi d'une préférence de dix pour cent au maximum, réservée uniquement aux candidats Bissau-guinéens, et excluant les soumissionnaires ressortissants de l'UEMOA, l'absence de définition des règles de participation des entreprises publiques aux appels à la concurrence, et le délai trop court (15 jours au moins) retenu pour la remise des offres.
- 32. Au niveau du Pilier II, des conflits de responsabilités au niveau de la DGCP, qui cumulent les fonctions de régulation et de contrôle, affectent la transparence du système.** En Guinée-Bissau, il n'existe pas d'organe chargé de la régulation, ce qui amène la DGCP à exercer des fonctions de régulation afin de combler ce vide. Du fait de l'intervention directe de la DGCP dans l'exécution des opérations de passation de marchés, à travers l'exercice du contrôle a priori, cette situation est génératrice de conflit d'intérêt. Ce conflit d'intérêt est réel en matière d'autorisation de recours à des procédures dérogatoires non compétitives. Il est donc important, que des dispositions soient prises pour mettre rapidement en place un organe de régulation en conformité avec les Directives de l'UEMOA, regroupant, notamment, acteurs de l'Administration, du secteur privé et de la société civile. Cette action pourrait être menée parallèlement au processus de transposition des Directives dont le début était prévu en juin 2009. A l'instar de la plupart des pays de l'UEMOA, le financement de l'Organe pourrait être assuré par une redevance de régulation prélevée sur les marchés.
- 33. Au niveau du Pilier III, les faibles capacités des autorités contractantes et du secteur privé ne permettent pas d'assurer un système efficient.** Les personnels des DAF, responsables des opérations de marchés, ne disposent pas actuellement des capacités nécessaires, faute de formation. La forte mobilité des cadres, observée dans l'Administration, a contribué à une perte des rares ressources humaines ayant reçu des formations. Il s'y ajoute, selon les statistiques provisoires remises à la mission par la DGCP, que le nombre moyen de marchés passés par ministère serait à peine d'un (1). Sur cette base, il serait plus indiqué, pour plus d'efficacité et pour une meilleure gestion des ressources humaines et matérielles disponible en Guinée-Bissau, de regrouper les acquisitions publiques au sein d'une même unité d'achat, telle qu'une Direction chargée des acquisitions (Centrale d'achats). Cette permettrait de rationaliser les achats publics et d'économiser des coûts afférents à la mise en place d'unités individuelles d'acquisition au sein de chaque ministère et à la formation des membres desdites unités, qui ne seraient pas justifiés en raison du faible nombre d'opérations de marchés qu'elles passeraient. De même, le secteur privé reste très affaibli par les différents conflits sociopolitiques que le pays a connus. La création d'entreprises à Bissau est encore un vrai parcours du combattant, et les entreprises existantes ont d'énormes difficultés à s'organiser, fonctionner et développer des actions de renforcement des capacités.

34. **Au niveau du Pilier IV, le contrôle interne effectué par la DGCP n'est pas appliqué à tous les marchés, et la réalisation des audits des marchés publics est inexistante.** La DGMP, bien qu'étant l'unique entité chargée de délivrer un visa de conformité générale aux projets de marchés, ne reçoit pas tous les marchés passés. Plusieurs marchés sont donc passés, approuvés, exécutés et payés sans visa réglementaire de la DGMP, préalable à l'approbation. Cette situation met en évidence la faiblesse du contrôle interne. En ce qui concerne les audits, l'article 4 de la Loi cadre pose le principe d'évaluation à posteriori de la gestion des ressources publiques engagées ou dépensées au titre de la commande publique. Malgré ces dispositions, aucun audit juridictionnel ou indépendant n'a encore été effectué à ce jour. En outre, le Tribunal des Comptes, à qui revient l'exécution des audits juridictionnels des marchés publics, intervient dans le contrôle a priori par l'apposition d'un visa onéreux et obligatoire sur les marchés. Cette intervention compromet son indépendance dans le cadre des audits qu'il serait amené à réaliser. Il est donc nécessaire que le Gouvernement, à travers la transposition des directives de l'UEMOA, instaure les audits non juridictionnels et qu'il s'attelle à étudier les modalités de suppression du visa (contrôle a priori) du Tribunal des Comptes sur les marchés.
35. **Les recommandations de cette revue des marchés publics vont exiger un programme considérable de réformes et de renforcement de capacités sur plusieurs années.** Les mesures immédiates qui pourraient servir de fondement à ce programme multi-annuel incluent de:
- préparer et adopter un nouveau cadre législatif et réglementaire des Marchés Publics en transposant les Directives 04 et 05 de l'UEMOA, relatives aux marchés publics, et prenant en compte la mise en place d'une unité centrale chargée des acquisitions de l'Administration;
  - mettre en place un organe de régulation, conforme aux Directives de l'UEMOA et dont le financement serait assuré par une redevance de régulation prélevée sur les marchés, et le rendre opérationnel en nommant les membres du Conseil de Régulation et le personnel clé du secrétariat permanent;
  - mettre en place une unité centrale chargée des acquisitions de l'Administration;
  - prendre un texte rappelant aux autorités contractantes l'obligation de soumettre les dossiers de marchés au contrôle de la DGCP et soumettant l'engagement préalable des dépenses sur marchés au visa de la DGCP;
  - publier trimestriellement dans un journal national de grande diffusion les résultats d'attribution des marchés négociés, des marchés passés par appel d'offres et des conventions de délégation de service public.

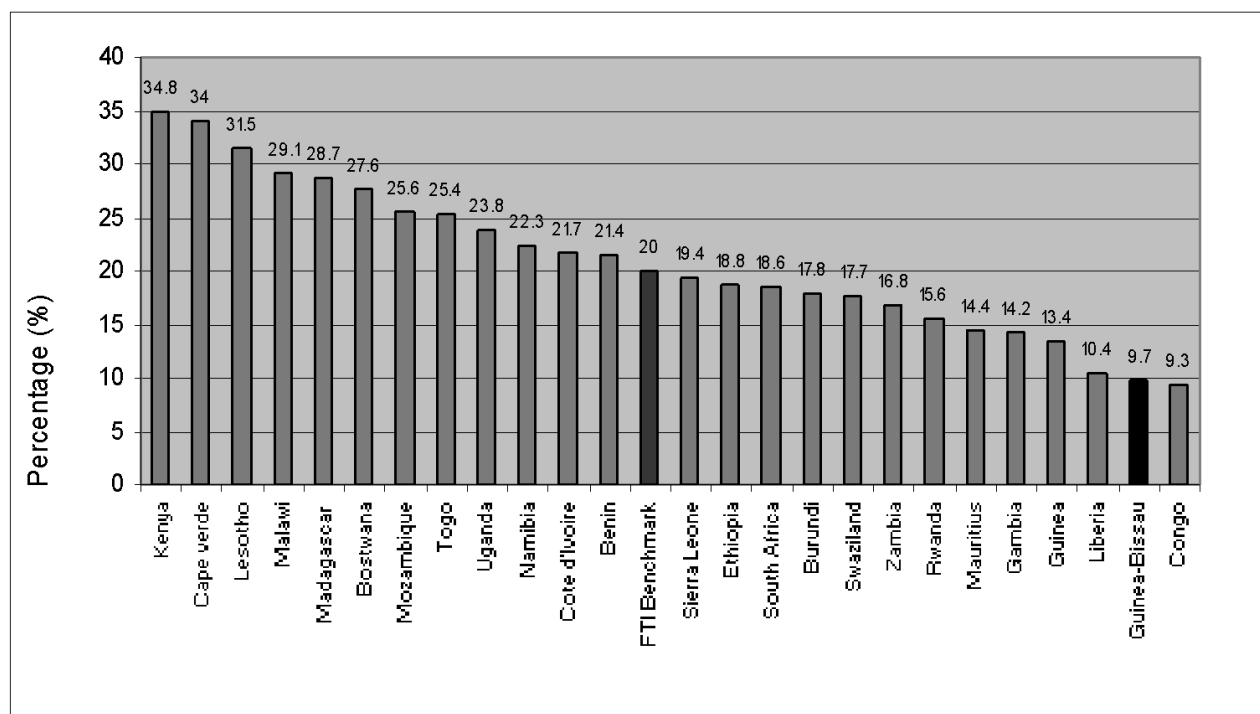
### **Revue des dépenses du secteur de l'éducation**

36. **L'inclusion de l'éducation dans ce rapport PEMFAR répond à plusieurs objectifs.** Premièrement, l'éducation est un des piliers d'une normalisation de la situation sociale et économique du pays, de ses espoirs de croissance à moyen terme, et de bonne gouvernance. Le rapport montre que, malgré des progrès réels dans de nombreux indicateurs, de nombreux problèmes subsistent. Les Objectifs du Millénaire ne pourront pas être atteints en Guinée-

Bissau à l'échéance de 2015. Néanmoins, des efforts soutenus peuvent placer le pays sur un sentier qui pourrait à terme le rapprocher de ces objectifs. Deuxièmement, la performance du secteur de l'éducation est un exemple qui illustre bien le rôle qu'une bonne gestion des finances publiques pourrait jouer pour permettre à l'Etat de renforcer sa capacité à répondre aux attentes de sa population dans plusieurs domaines économiques et sociaux. Enfin, troisièmement, le rapport pris dans son ensemble démontre que des progrès vont exiger un dialogue renforcé entre le Ministère des Finances, le Ministère de l'Economie, et les Ministères sectoriels, le budget et la programmation pluriannuelle des dépenses étant un instrument central de ce dialogue.

37. **Les dépenses publiques en éducation sur la période 2006-2008 sont faibles et représentent environ 2,6 pourcent du PIB, et moins de 8 pourcent du total des dépenses publiques.** La part relative des dépenses courantes d'éducation dans les dépenses courantes totales est encore faible et se situe à environ 10 pourcent. La Guinée-Bissau est loin d'atteindre l'objectif du Fast-Track Initiative qui cible à 20 pourcent les ressources de l'Etat allouées à l'éducation. L'objectif d'une éducation de qualité pour tous risque de rester une utopie pour le pays.

**Graphique de Résumé Analytique 3 : Dépenses courantes d'éducation en pourcentage des dépenses courantes totales, comparaison avec quelques pays de l'Afrique Sub-saharienne (2004-2008)**



Source: UNESCO Institute for Statistics Global Education Digest et calculs des services de la Banque Mondiale.

38. **Néanmoins, la performance quantitative du système éducatif de la Guinée-Bissau apparaît comme assez bonne en termes de taux brut de scolarisation (TBS) et espérance de vie scolaire.** Malgré un PIB/tête parmi les plus faibles de la sous-région, la Guinée-

Bissau réalise des performances notables en termes de taux brut de scolarisation. Avec un taux brut de scolarisation de 101 pourcent pour l'ensemble de l'éducation de base, la Guinée-Bissau devance le Sénégal, le Ghana et le Bénin. En Guinée-Bissau, l'espérance de vie scolaire (EVS) s'établit à 6,2 années (2006) et se compte parmi les plus élevées en Afrique Sub-saharienne. Le contraste entre les résultats relativement bons en matière de participation scolaire — sans que cela préjuge de la performance qualitative du système — et le niveau faible de la dépense publique pour l'éducation est explicable par plusieurs facteurs, dont un taux élevé de contribution directe des ménages au financement de l'école, des taux d'encadrement scolaire très faibles (avec, dans le primaire public par exemple, un rapport élèves-enseignant de 62), et une dépense publique essentiellement limitée aux frais de personnel. Chacun de ces facteurs soulève de nombreuses questions de soutenabilité, de qualité de l'éducation publique et d'équité dans l'allocation des ressources.

39. **Les ménages contribuent dans l'ordre de 35.5 pourcent dans le financement du système éducatif.** La contribution des ménages est plus marquée dans l'éducation secondaire (57 pourcent), mais elle n'est pas négligeable dans le primaire (25 pourcent) où elle ne concerne pas seulement les écoles privées de haut niveau auxquelles ont accès seulement les enfants de ménages à revenu élevé. Dans un pays où plus de 60 pourcent des ménages sont pauvres, un financement de l'éducation hautement tributaire de la contribution des ménages pose non seulement un problème d'équité, mais aussi un problème de soutenabilité et d'efficacité du système éducatif dans le moyen et long terme.
40. **Les coûts unitaires publics sont à un niveau moyen par rapport aux autres pays subsahariens et, comme ailleurs, suivent un profil croissant avec le niveau d'éducation.** Le coût unitaire moyen public se situe à environ US\$25 par élève pour le primaire, US\$46 pour le secondaire et environ US\$200 pour le supérieur. En termes de PIB par tête, ces montants se traduisent en, respectivement, 10 pourcent du PIB par tête par élève de l'éducation primaire, environ 19 pourcent à l'éducation secondaire, et environ 80 pourcent à l'éducation supérieure. Comparativement à d'autres pays Africains ayant un niveau de développement comparable, la Guinée-Bissau a des coûts unitaires situés dans la moyenne inférieure, quelque soit le niveau d'enseignement retenu. Il est néanmoins peu pertinent d'accorder une valeur normative à ces indicateurs vu les problèmes considérables de sous-financement du secteur et la nature de la dépense, excessivement pondérée vers les dépenses salariales.
41. **Le paiement des salaires des fonctionnaires de l'éducation (enseignants et non enseignants) absorbe la presque totalité des ressources publiques.** La part des dépenses salariales dans les dépenses courantes en éducation a été de plus de 90 pourcent sur la période 2006-2008. Les biens et services représentaient environ 5 pourcent des dépenses courantes, avec une part inférieure à 1 pourcent pour les dépenses en matériel spécialisé pour l'éducation — la dépense en matériel scolaire, tel que les manuels, ayant même été nulle en 2007 et 2008. Le résidu des dépenses courantes est constitué de transferts, principalement vers l'université Amilcar Cabral. En termes de dépenses par niveau d'éducation, les données budgétaires du Ministère ne ventilent pas clairement les dépenses salariales en distinguant le personnel enseignant et non enseignant par niveau — bien que les données administratives indiquent que 20 pourcent environ du personnel total de l'éducation n'est pas affecté à une fonction d'enseignant, et que, du nombre total d'enseignants, 74 pourcent sont affectés au primaire et 23 pourcent au secondaire. Dans cette classification imparfaite, la plus grande

partie des dépenses courantes revient aux services administratifs, qui comprennent une bonne partie des salaires gérés centralement (73 pourcent), suivi de l'éducation secondaire (10 pourcent) et de l'éducation primaire (7 pourcent du total).

42. **L'analyse de l'équité révèle une inégalité géographique dans l'accès à l'éducation et dans l'accès aux ressources publiques au profit de secteur autonome de Bissau comparativement aux autres régions.** Alors que 60 pourcent des enfants de la capitale Bissau atteignent la dernière année de l'Enseignement de Base (EB), ils sont moins de 20 pourcent dans le reste du pays, sans véritable différence entre le Nord et le Sud, et des taux légèrement plus faibles dans l'Est. Sur la période 2006-2008, environ 73 pourcent des dépenses courantes en éducation sont concentrées dans la capitale Bissau, région la moins pauvre (bien qu'atteignant un taux de pauvreté de 56 pourcent, seulement légèrement inférieur à la moyenne nationale de 60 pourcent) contre 3,6 pourcent allouée à la région la plus pauvre, Oio. Reflétant cette allocation différentielle selon les régions, les trois quarts des ressources vont aux enfants et jeunes issus du milieu urbain alors même qu'ils ne représentent qu'un peu plus du tiers des jeunes de 7 à 24 ans.
43. **Il existe une très forte disparité dans l'allocation des ressources éducatives selon les caractéristiques socio-économiques des populations.** La répartition des ressources est défavorable aux enfants issus des familles pauvres : seulement 7 pourcent des ressources de l'éducation sont allouées aux 17 pourcent des jeunes originaires des ménages les plus démunis, alors que plus de la moitié (soit 54 pourcent) des dépenses éducatives vont à l'endroit des jeunes issus des 23 pourcent des ménages les plus riches. Enfin, reflétant principalement les différences de participation scolaire entre garçons et filles, il existe aussi une disparité dans l'allocation des ressources publiques suivant le sexe: les garçons bénéficient de 58 pourcent des ressources alors que les filles en reçoivent 42 pourcent.
44. **Les principales recommandations issues de l'analyse des dépenses publiques dans le secteur de l'éducation sont les suivantes:**
- le gouvernement devrait procéder à une augmentation considérable de la part des dépenses publiques allouées à l'éducation. Cette part pourra augmenter si l'épargne attendue sur les dépenses au profit du secteur de la sécurité est redéployée, même en partie, vers l'éducation, et si la masse salariale globale est mieux maîtrisée;
  - l'état Bissau-guinéen doit aider les plus démunis à pouvoir accéder davantage à l'éducation, non seulement en augmentant la contribution publique dans l'éducation mais aussi en assurant une répartition plus égalitaire des ressources par région, par genre et par statut économique;
  - une meilleure prévisibilité, gestion et suivi des ressources humaines en général, et des dépenses salariales en particulier, suivant les ressources disponibles du secteur, sont indispensables. Ces mesures pourraient dégager des ressources pour augmenter les dépenses non-salariales, essentiellement les intrants pédagogiques comme les manuels scolaires et le matériel pédagogique;
  - une meilleure maîtrise de l'information sur les investissements publics dans l'éducation financés sur ressources extérieures doit être développée;

- le ministère de l'Education devrait aussi lancer au plus tôt la préparation d'un budget programme à moyen terme, présentant les objectifs quantitatifs de son action, et l'articulation des moyens financiers pour les réaliser.

45. **Le tableau 1 ci-dessous présente les recommandations principales de ce PEMFAR.** Les recommandations détaillées de la revue pour les volets gestion des finances publique et passation de marchés sont précisées et détaillées dans l'Annexe 2 à ce rapport principal. Elles seront discutées lors de l'atelier de restitution (y compris la priorisation des actions) des résultats du PEMFAR. Les recommandations du PEMFAR 2009 serviront au Gouvernement pour actualiser son plan d'action à court et moyen termes. Le tableau 1 qui suit met l'accent sur des recommandations prioritaires, qui tiennent compte des capacités du pays, et que les autorités Bissau-guinéennes doivent s'attacher à mettre en œuvre à court terme en raison des risques qu'elles représentent pour le système.



**Tableau 1: Plan d'actions prioritaires**

Problèmes rencontrés	Mesures à prendre	Responsables	Assistance Technique Requise (Faible Moyenne Elevée)	Date de mise en œuvre proposé
<b>Dépenses globales</b>				
1. Le niveau de la masse salariale entrave l'atteinte des objectifs de stabilisation macro-économique, le financement à un niveau adéquat des secteurs prioritaires, et l'amélioration de la qualité, l'efficacité et l'équité dans la gestion des dépenses publiques	Réduire le poids de la masse salariale par la réforme du secteur de la sécurité, ainsi que la réforme de l'administration publique (sous le PARAP) et les actions de maîtrise de la masse salariale du Plan d'Action de réforme de la gestion des finances publiques	Conseil des Ministres, MF	Elevée	2010
2. La structure des dépenses publiques ne donne pas assez de poids aux priorités de développement décrites dans le DENARP	Réorienter graduellement les dépenses publiques vers les priorités du DENARP (éducation, santé, agriculture, infrastructure)	Conseil des Ministres, MF	Faible	2010-14
3. L'information sur les appuis des bailleurs dans les projets est limitée	Améliorer la coordination entre le Ministère de l'Economie et les unités de projet, et la communication et coordination avec les bailleurs de fonds.	MEcon/Gouvernement/bailleurs- PNUD	Elevée	2010-14
<b>Gestion des Finances Publiques</b>				
<b>1. Cadre juridique et institutionnel</b>				
<b>1.1 Cadre juridique</b>				
1. De profondes lacunes juridiques affectent gravement la gestion des finances publiques	Donner leurs forces juridiques à la Loi Organique relative aux Lois de Finances et au Décret sur la Comptabilité Publique.	MF	Faible	immédiat
2. Le Tribunal des Comptes n'effectue pas les missions prévues par les Directives UEMOA	Préparer une nouvelle Loi organique sur les attributions du Tribunal des Comptes.	MF/TdC	Elevée	2010
3. Lacunes juridiques dans l'exercice des missions introduites par les Directives UEMOA	Compléter le dispositif juridique avec des textes sur l'exercice du Contrôle financier, l'exercice de la fonction de comptable public	MF/Trésor/Budget/CF	Elevée	2010
<b>1.2 Cadre institutionnel</b>				
4. Le positionnement du CF ne lui donne pas une indépendance suffisante par rapport à l'ordonnateur délégué. 5. Les missions des DAFs ne sont pas définies en particulier au niveau de leur responsabilité administrative.	Achever la réorganisation des services en mettant en conformité le cadre institutionnel avec le cadre juridique (création du contrôle financier, définition des missions des DAFs).	MF/Budget/CF	Faible	2010
<b>2. Préparation du Budget</b>				
<b>2.1 Acteurs</b>				
1. Manque de moyens et de capacité à la DGB	Etoffer la Direction Générale du Budget en cadres de catégorie A très spécialisés (par mutation, affectation, détachement d'autres directions et services).	DGB	Moyenne	2010
2. DAFs peu opérationnels pour construire un budget	Créer un corps des DAFs, leur assurer des formations, et prévoir le contreseing du MEF au moment de	MF/MFP	Moyenne	2010

<b>Problèmes rencontrés</b>	<b>Mesures à prendre</b>	<b>Responsables</b>	<b>Assistance Technique Requise (Faible Moyenne Elevée)</b>	<b>Date de mise en œuvre proposé</b>
	leur nomination.			
<b>2.2 Calendrier</b>				
3. Le calendrier de préparation budgétaire n'est pas respecté à cause du retard de plusieurs administrations	Faire une étude sur les capacités et l'organisation des services en charge de la préparation du budget pour identifier les causes des retards sur le calendrier de préparation du budget et mettre en œuvre les recommandations.	DGB/	Elevée	2010
<b>2.3 Prévisions de recettes</b>				
4. Mauvaise connaissance de l'ensemble de recettes administratives	Prévoir une mise à jour du recensement de ces recettes.		Moyenne	2010
5. Le budget en recettes manque d'exhaustivité	Déclarer et inscrire la totalité des recettes dans les prévisions budgétaires puis trouver une modalité transparente de reversement avec le Trésor.			2010
<b>2.4 Prévisions de dépense</b>				
6. L'évaluation des dépenses de fonctionnement est peu fiable et incomplète. Les Ministères sectoriels ne jouent pas le jeu. Un certain arbitraire de la DGB en l'absence d'un dialogue sur des bases solides	Améliorer la collaboration entre la DGB et les Ministères sectoriels en matière de prévision des dépenses	Budget/ Min sectoriels	Moyenne	2010
<b>3. Exécution du Budget</b>				
<b>3.1 Règles d'exécution de la dépense</b>				
1. Procédure inadéquate pour la certification du service fait	Guide méthodologique sur service, restructuration procédure	DGB/Trésor	Moyenne	2010
2. Paiement de dépense avant service fait	Circulaire rappelant cette interdiction, application sanction en cas d'entorse	DGB/Trésor	Faible	2010
<b>3.2 Règles de gestion des crédits</b>				
3. L'existence d'écarts entre les deux fichiers Fonction Publique-Direction Générale du Budget traduit un dysfonctionnement qui rend incertaine toute maîtrise des effectifs de la fonction publique	Mettre en place un logiciel de gestion de la solde moderne. Centraliser les recrutements à la fonction publique Mettre en place un fichier unique de gestion de la solde	MF/MFP/Min sectoriels	Elevée	2010
4. Mauvaise maîtrise du fichier du personnel de l'Etat	Exploiter les résultats du recensement biométrique des agents de l'Etat dans le nouveau logiciel solde	MFP	Elevée	2010
<b>3.3 Comptabilité publique et reporting</b>				
5. L'informatisation du Trésor est rudimentaire et très ancienne	Recourir à une informatique performante et interfaçable avec le SIGFIP	DGB/Trésor/Ce llule informatique	Elevée	2010
<b>3.4 Gestion de la trésorerie</b>				
6. Absence de gestion prévisionnelle de trésorerie	Etablir un plan de trésorerie annuel mensualisé Mettre en place un comité de suivi des recettes Rendre le Comité de trésorerie	MF/Trésor	Elevée	2010

Problèmes rencontrés	Mesures à prendre	Responsables	Assistance Technique Requête (Faible Moyenne Elevée)	Date de mise en œuvre proposé
	pleinement fonctionnel			
<b>4. Faiblesses transversales</b>				
1. Fort besoin de renforcement des capacités	Création d'une ENA	Gouvernement/ MF	Elevée	2010
2. Besoin de piloter la mise en œuvre du plan d'action	Mise en place d'une structure de suivi	Primature ou MF	Elevée	Immédiat
<b>Passation des Marchés Publics</b>				
1. Le délai de transposition des Directives de l'UEMOA par la Guinée-Bissau est dépassé et le cadre juridique n'est pas conforme aux bonnes pratiques	Préparer et adopter un nouveau cadre législatif et réglementaire des Marchés Publics en transposant les Directives 04 et 05 de l'UEMOA, relatives aux marchés publics, et prenant en compte la mise en place d'une unité centrale chargée des acquisitions de l'Administration	MEF	Elevée	2010
2. L'absence de régulation séparée du contrôle laisse subsister des conflits d'intérêt qui affectent la transparence du système, et surtout contribue à laisser en rade le secteur privé et la société civile	Mettre en place un organe de régulation, conforme aux Directives de l'UEMOA et dont le financement serait assuré par une redevance de régulation prélevée sur les marchés, et le rendre opérationnel en nommant les membres du Conseil de Régulation et le personnel clé du secrétariat permanent	Primature	Elevée	2010
3. La faiblesse du nombre de marchés passés par les autorités contractantes de l'Administration centrale ne justifie pas la mise en place en leur sein d'entités propres chargées des opérations y relatives	Mettre en place une unité centrale chargée des acquisitions de l'Administration	Primature	Elevée	2010
4. La DGCP, bien qu'étant l'unique entité chargée de délivrer un visa de conformité générale aux projets de marchés, ne reçoit pas tous les marchés passés par les autorités contractantes.	Prendre un texte rappelant aux autorités contractantes l'obligation de soumettre les dossiers de marchés au contrôle de la DGCP et soumettant l'engagement préalable des dépenses sur marchés au visa de la DGCP.	Primature	Moyenne	2010
5. Il n'existe aucun système d'information permettant de rendre disponibles les informations sur les marchés auprès du public	Publier trimestriellement dans un journal national de grande diffusion les résultats d'attribution des marchés négociés, des marchés passés par appel d'offres et des conventions de délégation de service public	DGCP	Faible	2010
<b>Education</b>				
1. Le secteur de l'éducation est largement sous-financé	Procéder à une augmentation considérable de la part des dépenses publiques allouées à l'éducation.	Gouvernement/ MOF	Faible	2011
2. La distribution des ressources publiques dans l'éducation est inégalitaire	Assurer une répartition plus égalitaire des ressources par région, par genre et par statut économique	MEd	Faible	2011
3. La gestion des ressources humaines dans le secteur est faible, la maîtrise des	Assurer une meilleure prévisibilité, gestion et suivi des ressources	MEd, MFP, MF	Elevée	2010

Problèmes rencontrés	Mesures à prendre	Responsables	Assistance Technique Requise (Faible Moyenne Elevée)	Date de mise en œuvre proposé
effectifs est imparfaite, les affectations ne suivent pas des protocoles adaptés	humaines en général, et des dépenses salariales en particulier			
4. Le Ministère de l'Éducation maîtrise mal les informations sur les appuis projets des bailleurs dans son secteur	Améliorer l'information sur les investissements publics dans l'éducation financés sur ressources extérieures	MEd, MEcon	Moyenne	2010
5. La planification budgétaire est faible; les besoins sont mal estimés; les objectifs de la politique et des moyens budgétaires ne sont pas reliés	Lancer la préparation d'un budget programme à moyen terme, présentant les objectifs quantitatifs de son action, et l'articulation des moyens financiers pour les réaliser	MEd	Elevée	2010

# 1. REVUE DES DEPENSES PUBLIQUES

## A. CONTEXTE GENERAL

1.1 **Depuis la fin des années 90, la Guinée-Bissau a été secouée par une longue période d'instabilité avec des répercussions non seulement économiques mais aussi sur les réformes.** L'incidence de cette crise prolongée a été considérable au plan social avec la baisse drastique du niveau de vie d'une large partie de la population et la détérioration des indicateurs sociaux. La gouvernance économique et financière a fortement été affectée par cette période de crise. L'instabilité politique, la mauvaise gestion financière, et les difficultés à mettre en œuvre des réformes pour moderniser un système de gestion des finances publiques ont profondément dégradé la qualité de la gestion des finances publiques.

1.2 **La Guinée-Bissau est un état fragile qui n'a pas encore surmonté les impacts négatifs de la guerre civile qui a sévi en 1998-1999.** Si le conflit armé a été bref, il continue à avoir des effets néfastes sur le développement économique. L'instabilité politique qui a suivi s'est traduit, entre autres, par des changements fréquents de gouvernement qui entraînent à leur tour un changement fréquent des ministres et hauts fonctionnaires à la tête des services de l'administration. Face à ces turbulences politiques, l'adhésion de la Guinée-Bissau à l'UEMOA, qui a été un facteur de stabilité en matière de gestion monétaire, et les efforts entrepris par les autorités nationales depuis 2004 en vue du renforcement de la gouvernance, de la modernisation de l'administration publique et de la stabilité macroéconomique, n'ont pas été suffisants pour atteindre des performances budgétaires et macroéconomiques durables. L'instabilité, un climat réglementaire de l'investissement difficile, la dégradation des routes et du port, et celle des capacités de production d'énergie ont joué négativement sur la production domestique — chacune de ces contraintes individuellement aurait suffi à freiner le développement, mais leur impact cumulatif s'est avéré écrasant. Le pays accuse un retard important dans la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD). La Guinée-Bissau se caractérise par une pauvreté qui touche plus de 60 pourcent de la population totale, en particulier le monde rural et les femmes.

1.3 **Après une longue période d'instabilité politique, la Guinée-Bissau est en train d'établir un environnement politique plus favorable aux réformes.** Les élections législatives de fin 2008, avec la représentation de tous les partis politiques et une forte participation populaire, ont été considérées libres et transparentes par la communauté internationale, comme l'élection du Président Malam Bacai Sanha en Juillet 2009. Ces avancées sur le plan politique constituent un terrain favorable au soutien de la communauté internationale et au renforcement de l'assistance extérieure mais aussi à un mouvement de réformes structurelles.

1.4 **C'est dans ce contexte que les Autorités ont souhaité voir organiser un PEMFAR.** Ce rapport est organisé comme suit : la première section de ce chapitre présente l'évolution des agrégats macroéconomiques ainsi que les performances du pays en matière de développement humain, de gouvernance et de réduction de la pauvreté au cours des dernières années. Le deuxième chapitre est consacré à la revue des dépenses publiques et examine en particulier les tendances budgétaires sur la période 2006-2008, l'évolution et la composition économique des dépenses publiques et la structure fonctionnelle des dépenses publiques. Les chapitres III et IV présentent les évaluations des systèmes de finances publiques et de passation de marchés publics,

respectivement, et proposent des mesures correctives pour renforcer le système de gestion de finances publiques et la qualité de la passation des marchés.

**1.5 La gestion de la politique fiscale a enregistré des succès modestes mais réels depuis la dernière revue des dépenses publiques en 2006.** Le système de collecte de taxes s'est amélioré suite à la domiciliation des comptes du Trésor à la BCEAO, à l'abolition de la pratique des compensations d'impôt et du renforcement des contrôles douaniers dans les frontières. Les progrès continus — rétablissement économique et gestion fiscale améliorée — ont permis la négociation d'un SMP (Staff Monitored Program) avec le FMI en début 2006 et d'un programme EPCA (Emergency Post Conflict Assistance) en 2008. On s'attend à ce que les réformes de l'administration et de la politique fiscale et douanière améliorent la collecte de recettes. Les réformes de la gestion des dépenses du gouvernement ont été modestes mais positives. La réforme duale de l'administration publique et du secteur de la sécurité qui est essentielle pour un déclin du poids de la masse salariale a accusé un retard lui-même lié à l'instabilité politique. Cumulativement, nonobstant ces efforts, les réformes encore trop lentes n'ont pas encore réussi à infléchir fondamentalement les tendances budgétaires et macroéconomiques négatives.

**1.6 Cette revue couvre principalement les années 2006 à 2008.** Le choix de la période 2006-2008 pour une analyse des développements récents en matière d'allocation et d'exécution budgétaire se justifie par le fait que la dernière revue a couvert une période allant jusqu'à 2006, et que beaucoup de réformes ont été prévues sur la période 2006-2008. Le présent chapitre analyse les développements récents en matière d'allocation et d'exécution budgétaire et les sources de financement du budget de l'Etat. Il comparera le niveau et la structure des dépenses publiques en Guinée-Bissau avec ceux d'autres pays ayant un niveau de développement comparable, en particulier, les pays membres de l'UEMOA.

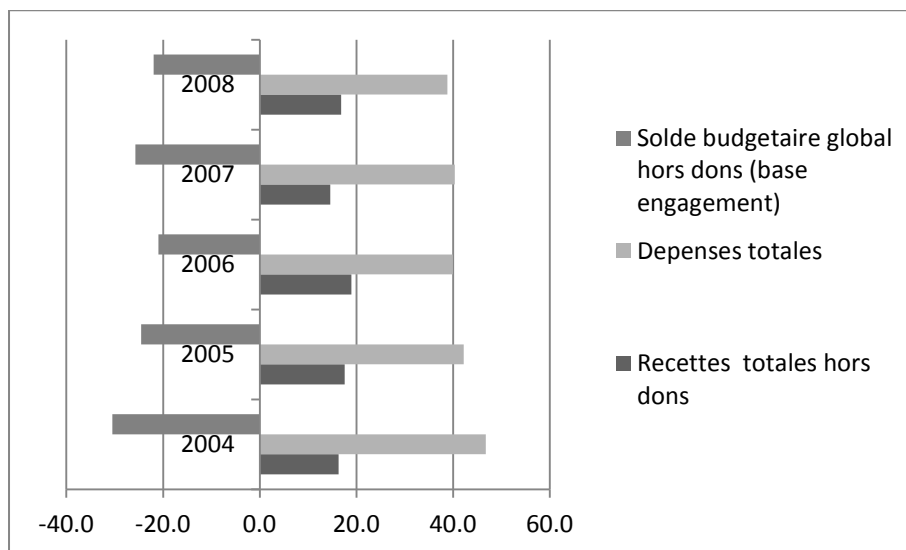
## **B. PERFORMANCES BUDGÉTAIRES**

### **Evolution du solde budgétaire**

**1.7 Le solde budgétaire global sur base engagement et hors dons s'est amélioré, grâce à une réduction relative des dépenses publiques plus importante que celle des revenus publics.** Comparativement à l'évolution enregistrée entre 2004 et 2005, où elle s'est élevée à une moyenne d'environ 17 pourcent, la part des recettes totales hors dons dans le PIB, à 16,8 pourcent, a baissé marginalement par rapport à ce niveau (-0,2 point de pourcent de PIB) en moyenne sur la période 2006 et 2008. Si les mesures prises en 2004 par les autorités ont largement contribué au rehaussement des recettes publiques collectées, la décision de supprimer les droits de douane sur les importations de denrées de première nécessité et les produits énergétiques afin de limiter les effets négatifs sur les ménages de la forte hausse des prix internationaux en 2007-08 a réduit les revenus de l'Etat relativement au PIB par la suite. Cette diminution relative a été plus que compensée par une baisse de 4,8 points des dépenses publiques réalisée principalement par un gel moyen nominal des dépenses. Ceci a permis une amélioration du déficit budgétaire base engagement et hors dons de 4,7 points. Malgré les progrès enregistrés, le déficit est encore à un niveau anormalement élevé — à un niveau moyen de 21,9 pourcent du PIB en fin 2008 contre 24,6 pourcent en 2005— et des efforts importants sont encore nécessaires pour consolider le système de collecte des taxes, réduire certaines catégories de dépenses — principalement la masse salariale—, tout en réorientant les dépenses vers le financement des

secteurs définis dans le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté comme prioritaires pour la réduction de la pauvreté.

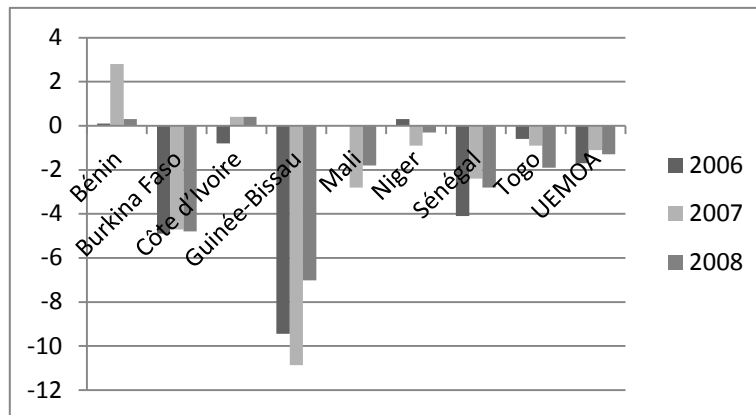
**Graphique 1.1: Recettes totales, dépenses totales et solde budgétaire global hors dons (base engagement) en pourcentage du PIB, 2004-2008**



Sources: Autorités Bissau-guinéennes et calculs des services de la Banque Mondiale.

1.8 **Comparée aux autres pays membres de l’UEMOA, la Guinée-Bissau enregistre les plus faibles performances budgétaires.** Avec un ratio dépenses publiques sur PIB de 34,4 pourcent en moyenne sur la période 2006-2008, la Guinée-Bissau a relativement le plus élevé niveau de dépenses publiques de la zone UEMOA où la moyenne est de 22,9 pourcent du PIB. Concernant la collecte de taxes, la Guinée-Bissau a le plus faible taux de pression fiscale. Alors que le pacte de stabilité adopté par les pays membres de l’UEMOA fixe à 17 pourcent le taux minimum de prélèvement fiscal, ce ratio a atteint seulement 10,5 pourcent du PIB en moyenne entre 2006 et 2008, contre 15,4 pourcent pour l’ensemble des pays membres. L’écart de 8,5 points entre la Guinée-Bissau et le pays ayant le ratio recettes fiscales totales sur PIB le plus élevé de la zone fournit une indication claire sur les progrès qui doivent être accomplis pour assurer un financement interne adéquat. La Guinée-Bissau a la plus mauvaise performance de la zone en termes de niveau du solde budgétaire quelque soit la définition utilisée. Le déficit fiscal global sur base caisse et hors dons a été en moyenne de 21,4 pourcent du PIB en Guinée-Bissau sur la période 2004-2007 contre 8,4 pourcent pour l’ensemble de la zone. En intégrant les dons, le déficit fiscal global reste de loin supérieur à la moyenne dans la zone sur la même période s’établissant à 7,6 pourcent du PIB.

**Graphique 1.2: Soldes budgétaires de base y compris dons dans la zone UEMOA (en pourcentage du PIB nominal)**

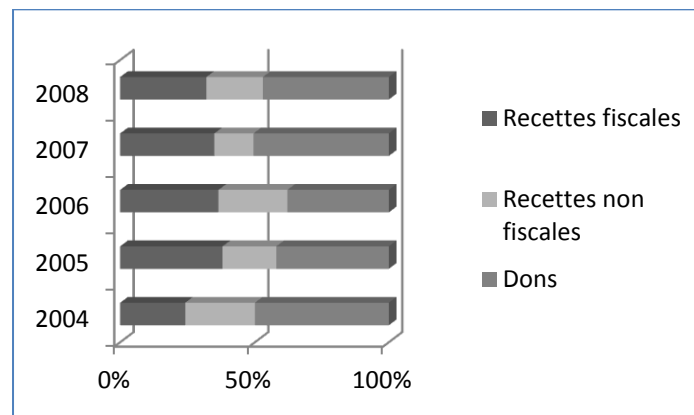


Sources: UEMOA, Rapport semestriel d'exécution de la surveillance multilatérale, décembre 2008 et calculs des services de la Banque Mondiale.

## Ressources publiques

1.9 **La Guinée-Bissau est l'un des rares pays où les dons constituent près de la moitié des recettes publiques totales.** La structure des recettes totales montre que les dons représentent de loin la plus importante catégorie de ressources publiques. Ils ressortissent à 45,5 pourcent des recettes en moyenne entre 2006 et 2008 alors que les prélèvements obligatoires restent relativement faibles (33,1 pourcent) et les recettes non fiscales (constituées principalement des droits de pêche) fournissent les 21,4 pourcent. En pourcentage du PIB, les dons représentent en moyenne 14 pourcent du PIB entre 2006 et 2008.

**Graphique 1.3: Structure des ressources totales en pourcentage**



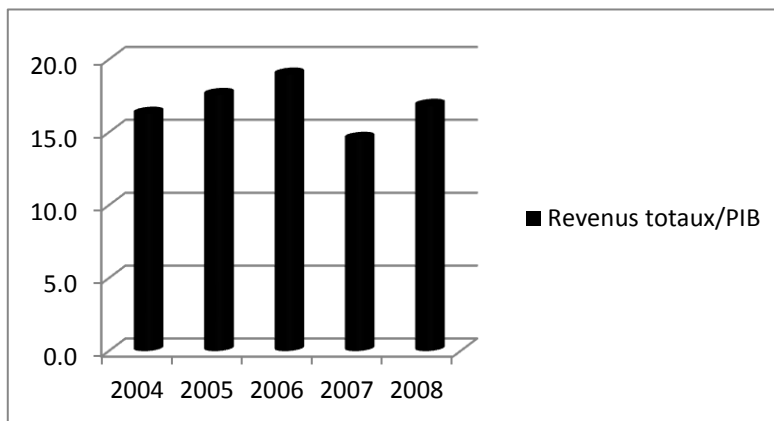
Sources: Autorités Bissau-guinéennes et calculs des services de la Banque Mondiale.

1.10 **Les mesures prises en octobre 2003, portant sur l'abolition des taxes compensatoires, le renforcement des systèmes de contrôle des taxes et la création d'une d'unité permettant l'élargissement de l'assiette fiscale (LTU) ont momentanément amélioré**



**le ratio revenus publics totaux sur PIB.** La performance dans la collecte des taxes entre 2004 et 2006 a entraîné une hausse des revenus publics totaux qui sont passés de 16,3 pourcent à 18,9 pourcent du PIB (graphique 1.4). Cette bonne tendance ne s'est cependant pas maintenue dans les deux années qui ont suivi, les ressources publiques totales baissant à 14,6 pourcent du PIB en 2007 avant de remonter à 16,9 pourcent 2008. La décision de supprimer les droits de douane sur les importations de denrées de première nécessité et les produits énergétiques, afin de limiter les effets négatifs sur les ménages de la forte hausse des prix internationaux en 2007-08, a réduit les recettes de l'Etat relativement au PIB par la suite.

**Graphique 1.4: Evolution des revenus totaux en pourcentage du PIB**



Sources: Autorités Bissau-guinéennes et calculs des services de la Banque Mondiale.

### **Financement du solde budgétaire**

1.11 **Le gouvernement de la Guinée-Bissau a recouru essentiellement aux ressources extérieures pour financer son déficit entre 2006 et 2008.** Les ressources provenant de l'extérieur constituent le principal poste de financement du déficit budgétaire dont compris. Elles sont équivalentes en moyenne à 6,4 pourcent du PIB sur la période 2006-2008, et constituées principalement d'allègements de la dette, d'accumulation d'arriérés de paiement de la dette extérieure et de décaissements des projets. Le niveau d'allègement intérimaire de la dette sur la période 2006-2008 représente en moyenne 3 percent du PIB.

**Tableau 1.1: Tendance et composition des sources de financement du déficit budgétaire en pourcentage du PIB (2004-2008)**

	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Financement</b>	<b>8,8</b>	<b>10,2</b>	<b>4,5</b>	<b>6,7</b>	<b>2,4</b>
<b>Financement domestique</b>	<b>-1,1</b>	<b>5,2</b>	<b>-0,8</b>	<b>4,8</b>	<b>-2,2</b>
Bancaire	-0,8	5,1	0,0	5,4	-2,2
Non-Bancaire	-0,3	0,1	-0,8	-0,6	0,0
<b>Financement extérieur</b>	<b>9,9</b>	<b>4,3</b>	<b>5,6</b>	<b>8,8</b>	<b>4,6</b>
Décaissements	9,1	3,9	5,3	6,4	5,5
Amortissements de la dette	-12,5	-11,3	-8,1	-6,5	-6,2
Arriérés extérieures	10,3	8,4	5,2	6,0	2,5
Allègement de la dette	3,0	3,3	3,2	2,9	2,8
<b>Gap de financement (+ = besoins de financement)</b>	<b>0,0</b>	<b>0,7</b>	<b>-0,3</b>	<b>-6,9</b>	<b>0,0</b>

Sources: FMI, Autorités Bissau-guinéennes et calculs des services de la Banque Mondiale.

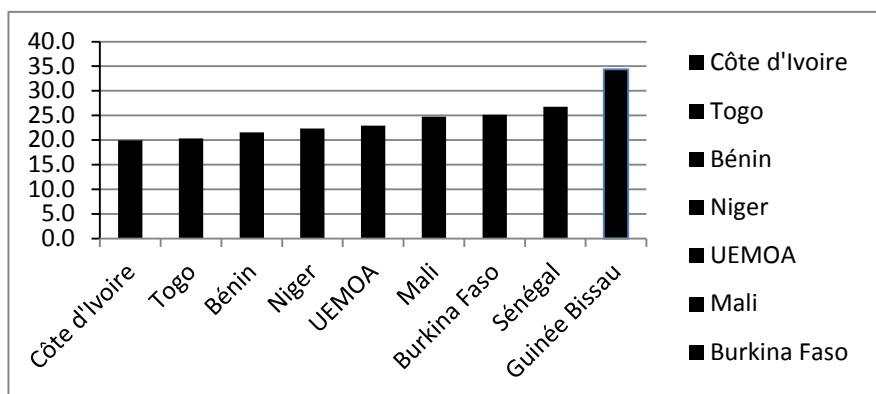
### C. EVOLUTION ET REPARTITION DES DEPENSES PUBLIQUES

#### Evolution globale des dépenses publiques

1.12 **Entre 2006 et 2008, les dépenses publiques nominales sont passées de 53,5 à 67,9 milliards de FCFA, soit une hausse d'environ 14.4 milliards de FCFA en valeur absolue et de 27 pourcent en termes relatifs.** Relativement au PIB, elles représentent en moyenne 34,4 percent sur la période 2006-2008. Ce niveau élevé des dépenses relativement au PIB cache les difficultés budgétaires que traverse le pays. Le gouvernement a accumulé d'énormes arriérés de paiement de la dette et des arriérés de salaires des fonctionnaires. Les dépenses budgétaires sont seulement couvertes à hauteur de 49 pourcent par les ressources propres de l'Etat (recettes fiscales et non fiscales).

1.13 **Comparativement aux autres pays de l'UEMOA, les dépenses totales en pourcentage du PIB sont élevées en Guinée-Bissau.** Le graphique 1.5 présente la tendance des dépenses totales en pourcentage du PIB dans les pays de l'UEMOA. La Guinée-Bissau est de loin au-dessus de la moyenne des pays de l'Union qui est de 22,1 pourcent du PIB en 2006 et 23,4 pourcent en 2008. Elle est loin devant le Sénégal (26,7 pourcent du PIB), le Togo (21,2 pourcent) et le Burkina Faso (25,1 pourcent). La maîtrise des dépenses doit être une priorité pour le pays s'il compte resserrer son déficit budgétaire et promouvoir une croissance soutenue dans les prochaines années.

**Graphique 1.5: Dépenses totales en pourcentage du PIB dans les pays de l'UEMOA en moyenne sur la période 2006-2008**



Sources: UEMOA, Rapport Semestriel d'exécution de la surveillance multilatérale, décembre 2008.

### Répartition sectorielle des dépenses publiques

1.14 **L'analyse sectorielle sur la période 2006-2008 montre le poids considérable du secteur de la sécurité (défense et sécurité intérieure) dans les dépenses publiques totales.** Les dépenses allouées au secteur de la sécurité représentent 17,9 pourcent des dépenses totales. Si on y ajoute les pensions versées aux ex-combattants, cette part se situe à 21 pourcent, alors que certains secteurs clés du Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DENARP) notamment l'agriculture et le développement rural, l'énergie et l'industrie, ont des parts dans les dépenses totales qui dépassent rarement 2 pourcent. Une modification de l'allocation des ressources devrait s'opérer au profit de la promotion de l'activité économique et du développement humain (éducation et santé).

1.15 **La part des dépenses en faveur de l'éducation et de la santé reste très insuffisante.** La part des dépenses publiques réservée aux secteurs de l'éducation et de la santé témoigne de la faible priorité financière accordée à ces secteurs : sur la période 2006-2008, elle n'a représenté qu'à peine 16,8 pourcent du total (7,6 pourcent pour l'éducation et 9,2 pourcent pour la santé). Les recommandations internationalement acceptées en termes d'allocations budgétaires pour les pays en développement sont de l'ordre de 40 pourcent. Avec cette tendance, il est peu probable que la Guinée-Bissau puisse atteindre la plupart des ODM d'ici 2015.

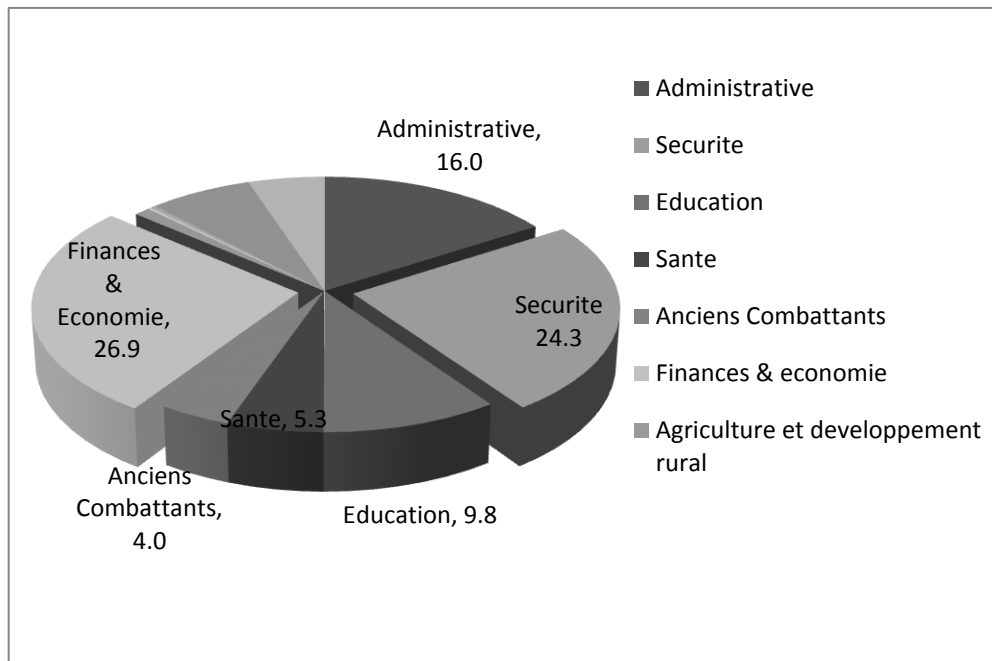
**Tableau 1.2: Répartition sectorielle des dépenses publiques, 2006-2008**  
(En pourcentage du PIB)

	2006	2007	2008	Moyenne 06-08	Part 06-08 (en %)
Administrative	4,6	4,0	3,5	4,1	11,8
Présidence	1,0	0,6	0,5	0,7	2,0
Parlement	1,3	1,0	0,8	1,0	3,0
Justice	0,1	0,1	0,1	0,1	0,3
Administration Territoriale	0,1	0,1	0,3	0,2	0,5
Reformes Administratives et Travail	0,1	0,1	0,1	0,1	0,4
Autres	2,0	2,1	1,7	1,9	5,6
Sécurité	6,7	6,2	5,6	6,2	17,9
Défense	4,0	3,9	3,5	3,8	11,1
Sécurité intérieure	2,7	2,3	2,0	2,3	6,8
Social	7,9	8,5	6,1	7,5	21,8
Education	2,5	2,8	2,6	2,6	7,6
Santé	3,7	3,5	2,2	3,2	9,2
Anciens Combattants	1,1	1,3	0,9	1,1	3,2
Autres	0,5	0,9	0,4	0,6	1,8
Economique	12,2	16,8	14,5	14,5	42,2
Finances et Economie	8,2	10,4	7,3	8,6	25,0
Agriculture et Développement Rural	0,4	0,4	0,5	0,5	1,3
Energie & Industrie	0,1	0,1	0,6	0,2	0,7
Travaux publics	0,1	4,7	5,1	3,3	9,6
Commerce, tourisme et artisanat	0,3	0,2	0,1	0,2	0,5
Transports et télécommunications	2,6	0,1	0,1	1,0	2,8
Environnement	0,1	0,2	0,4	0,2	0,7
Autres	0,4	0,7	0,5	0,5	1,6
Autres	0,8	2,4	3,4	2,2	6,4
Service de la dette	0,5	2,1	2,5	1,7	4,9
Comptes spéciaux du trésor et autres comptes	0,3	0,3	0,9	0,5	1,4
<b>TOTAL</b>	<b>32,3</b>	<b>37,9</b>	<b>33,0</b>	<b>34,4</b>	<b>100,0</b>

Sources: Autorités Bissau-guinéennes et calculs des services de la Banque Mondiale.

1.16 **L'analyse sectorielle des dépenses courantes montre que celles-ci, étant dominées par les dépenses salariales, sont dirigées principalement vers les administrations dont le personnel est important.** Ceci inclut les finances et l'économie, la sécurité et les anciens combattants, les dépenses de souveraineté (Présidence, Parlement), l'éducation et la santé. Ces dépenses servent à payer principalement les salaires au niveau de ces secteurs qui accaparent la plus grande part de l'effectif de l'administration publique. Elle implique aussi que l'Etat n'arrive pas à assurer les dépenses de fonctionnement des services, d'où le recours aux dons des bailleurs de fonds pour financer leurs fonctionnements.

**Graphique 1.6: Structure des dépenses courantes, 2006-2008  
(en pourcentage)**



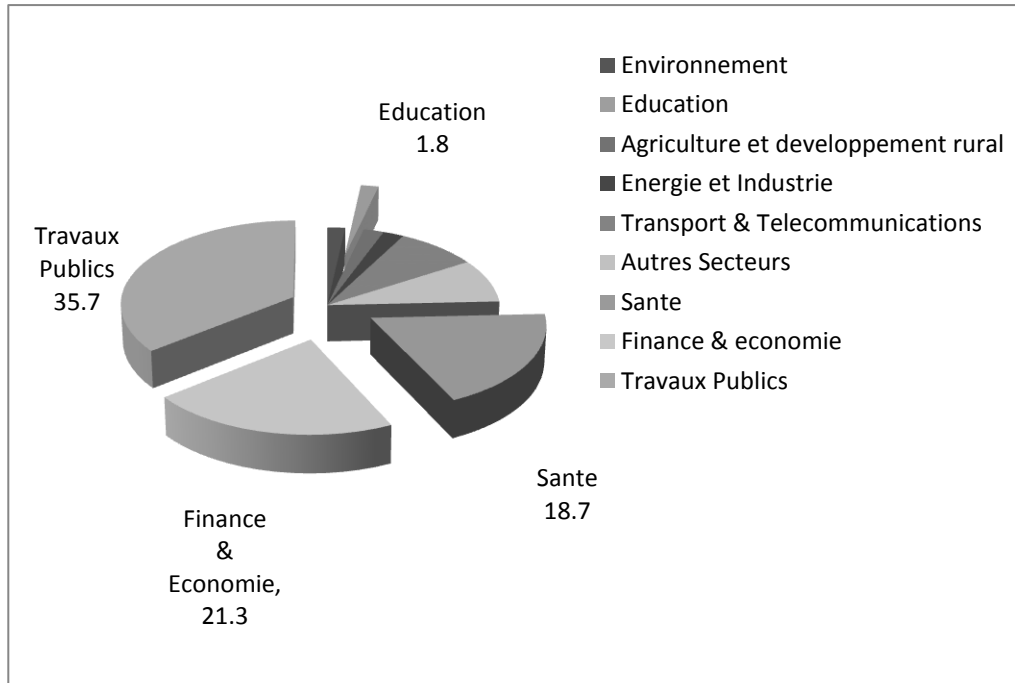
Source: Calculs des services de la Banque mondiale.

1.17 **Les dépenses d'investissement sont orientées principalement vers les travaux publics (35,7 pourcent), la finance et l'économie (21,3 pourcent), et la santé (18,7 pourcent).** L'investissement vers les secteurs prioritaires tels que l'éducation, l'agriculture et le développement rural, l'énergie et l'industrie, qui ont des effets d'entraînement dans l'économie, demeure faible. Les dépenses en travaux publics au courant de la période 2006-2008 sont essentiellement constituées de projets appuyés par les bailleurs : la construction du pont de Sao Vicente avec l'appui de l'Union Européenne, le projet multisectoriel de réhabilitation des infrastructures financé par la Banque mondiale, la construction du nouveau complexe administratif avec l'appui de la République de Chine, et la réhabilitation des voies urbaines à Bissau.

1.18 **Les dépenses d'investissement en faveur des Ministères de Finances et de l'Economie sont constituées principalement d'assistance technique, de renforcement des capacités et de la gestion de certains projets tel que le projet de développement du secteur privé.** La classification de ces dépenses comme dépenses d'investissement est problématique et mériterait d'être réexaminée en profondeur pour faire ressortir ce qui est de l'investissement et ce qui est de la dépense de fonctionnement. Les dépenses d'investissements au profit du secteur de la santé sont également principalement constituées de projets financés par les bailleurs tels que le programme national de développement sanitaire financé par la Banque mondiale, le programme de santé et nutrition du système des Nations Unies, et le projet de services intégrés et de la santé de reproduction du système des Nations Unies. Il est possible également que les dépenses d'investissement dans le secteur de l'éducation soient sous-estimées par le Ministère de l'Economie, qui compile le programme de projets de bailleurs, en raison d'un manque de

coordination avec le Ministère de l'Education, ainsi que d'un manque de coordination entre ces deux ministères et les partenaires au développement — certains partenaires au développement exécutent directement leurs projets avec les communautés sans remonter l'information vers l'administration publique.

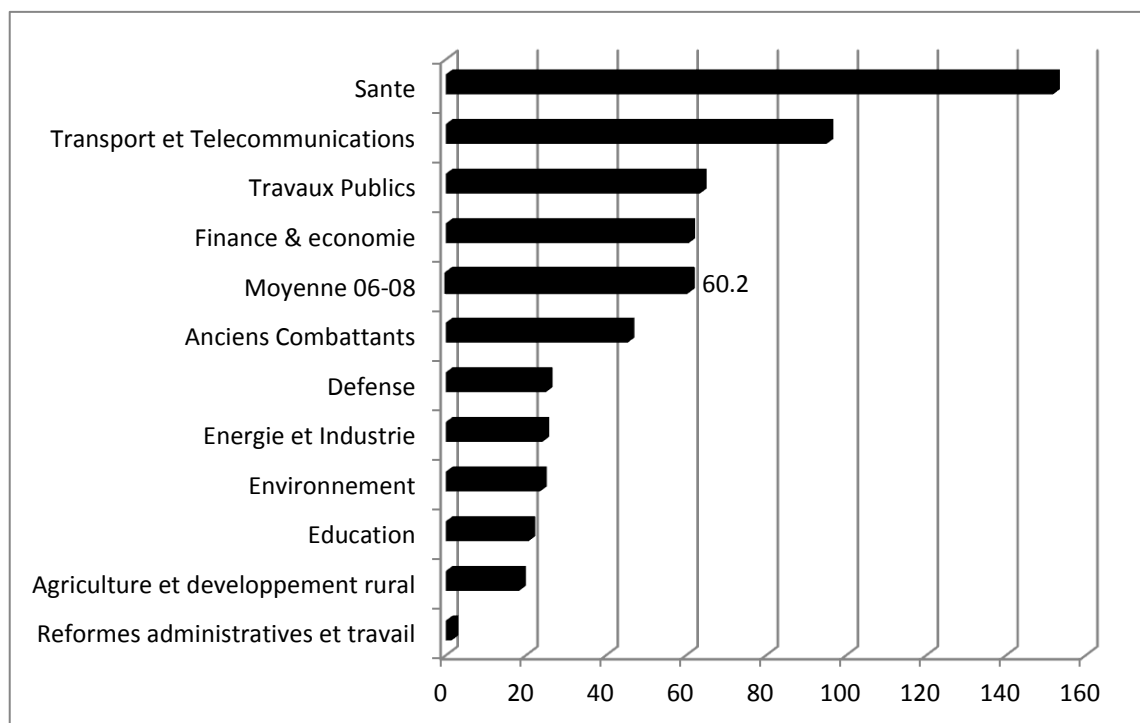
**Graphique 1.7: Structure des dépenses d'investissement, 2006-2008  
(en pourcentage)**



Source: données du Ministère de l'Economie, et calculs des services de la Banque mondiale

1.19 **La plupart des programmes d'investissements clés du gouvernement connaissent des taux d'exécution faibles.** Le taux d'exécution des dépenses d'investissements sur la période 2006-2008 se situe en moyenne à 60 pourcent. Dans certains secteurs, cependant, y compris des secteurs clés qui nécessitent des investissements énormes tels que l'éducation, l'agriculture et le développement rural, l'énergie et l'industrie, la défense et les réformes administratives, les taux d'exécution sont encore plus bas, parfois inférieurs à 30 pourcent. Les programmes de réformes de la sécurité et de l'administration publique ont connu un début de mise en œuvre qu'en 2008. Le secteur de la santé, quant à lui, a enregistré des performances sur la période surtout avec la clôture du programme national de développement sanitaire. L'amélioration de la prévision des dépenses d'investissement et de l'exécution des projets notamment au profit des secteurs prioritaires est indispensable si les autorités Bissau-guinéennes veulent progresser vers les Objectifs du Millénaire pour le Développement en 2015.

**Graphique 1.8: Taux d'exécution des dépenses d'investissements des secteurs clés sur la période, 2006-2008 (en pourcentage)**



Sources: Autorités Bissau-guinéennes et calculs des services de la Banque Mondiale.

### Répartition économique des dépenses publiques

1.20 **L'analyse de la composition économique des dépenses publiques sur la période 2006-2008 fait ressortir le poids prépondérant des dépenses courantes dans les charges de l'Etat.** Les dépenses courantes représentent en moyenne 71,1 pourcent des dépenses totales sur la période 2006-2008. L'augmentation des dépenses totales d'environ 14,4 milliards de Francs CFA sur la période a plus profité aux dépenses courantes qui augmentent de 10,7 milliards, soit 27 pourcent en valeur relative.

**Tableau 1.3: Structure économique des dépenses publiques totales, 2006-2008**

	Part 2006-2008 (en pourcentage)	Variation entre 2006-2008 (en milliards CFA)	Variation entre 2006-2008 (en pourcentage)
Dépenses courantes	71,1	10,7	27
Dépenses en capital	28,9	3,7	26
<b>Dépenses totales</b>	<b>100</b>	<b>14,4</b>	<b>27</b>

Sources: Autorités Bissau-guinéennes et calculs des services de la Banque Mondiale

1.21 **La structure des dépenses courantes met en évidence le problème majeur que constitue la masse salariale.** Les salaires représentent en moyenne 54,9 pourcent des dépenses courantes sur la période 2006-2008 contre 17,5 pourcent pour les biens et services et 12 pourcent

pour les transferts et subventions, le service de la dette représentant le résidu de 7 pourcent. La masse salariale se situe en moyenne à 127 pourcent des recettes fiscales sur toute la période 2006-2008 et est nettement supérieure au critère de convergence de l'UEMOA qui le fixe à 35 pourcent des recettes fiscales. Ce niveau très élevé s'explique d'une part par le poids du secteur de la sécurité (défense, sécurité intérieure, et anciens combattants) et d'autre part par le manque de contrôle du nombre réel de fonctionnaires en raison de l'existence de travailleurs fantômes. Les recrutements incontrôlés de volontaires de l'enseignement pausent aussi un réel problème de maîtrise des charges de personnel. En raison de ce niveau très élevé de la masse salariale comparativement aux recettes publiques, l'Etat enregistre des arriérés de paiement de salaires dans l'année qui peuvent aller jusqu'à trois mois. Il est important de procéder rapidement à la mise en œuvre de la réforme de l'administration publique qui nécessitera un recensement des fonctionnaires et leur intégration dans un fichier unique de gestion du personnel.

**Tableau 1.4: Composition économique des dépenses courantes, 2006-2008  
(en pourcentage du PIB)**

	2006	2007	2008	Moyenne 06-08	Part 06-08
Salaires	14,2	13,5	12,5	13,4	54,9
Biens et services	5,3	3,9	3,6	4,3	17,5
Transferts et subventions	2,6	3,1	3,1	2,9	12,0
Service de la dette	0,5	2,1	2,5	1,7	7,0
Autres dépenses courantes	1,2	2,3	2,7	2,1	8,6
<b>Total</b>	<b>23,8</b>	<b>24,9</b>	<b>24,4</b>	<b>24,4</b>	<b>100</b>

Sources: Autorités Bissau-guinéennes et calculs des services de la Banque mondiale.

1.22 **Les transferts et subventions représentent 12 pourcent des dépenses courantes et 8,5 pourcent des dépenses totales sur la période 2006-2008.** En proportion du PIB, ils se situent à 2,9 pourcent. Ces dépenses de transfert sont en grande partie versées aux administrations publiques qui accaparent en moyenne près de 43,4 percent des dépenses totales de transferts. Elles servent à financer l'Assemblée Nationale Populaire, les particuliers et les ambassades. Les transferts vers l'Assemblée Nationale Populaire servent principalement à payer les salaires des députés qui représentent environ 1 pourcent du PIB et 8 pourcent des dépenses salariales totales. Les transferts à l'université Amilcar Cabral pour l'enseignement supérieur, aux administrations locales pour financer les structures décentralisées et aux entreprises publiques sont négligeables. Néanmoins, comparativement à plusieurs autres pays africains, les transferts dans les dépenses totales sont négligeables. A titre d'exemple, le Botswana et l'Angola enregistrent des transferts respectivement de l'ordre de 7,1 pourcent et 6,1 pourcent de leurs PIB.



**Tableau 1.5: Répartition des transferts publics  
(en pourcentage du PIB)**

	2006	2007	2008	Moyenne 06-08	Part 06-08
Entreprises publiques	0,1	0,1	0,1	0,1	3,4
<b>Administrations publiques</b>	<b>1,5</b>	<b>1,2</b>	<b>1,0</b>	<b>1,3</b>	<b>43,4</b>
Assemblée Nationale Populaire	1,3	1,0	0,8	1,0	35,5
Fonds Autonomes	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Services autonomes	0,2	0,2	0,2	0,2	6,8
Administrations locales	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3
Sécurité sociale	0,0	0,0	0,0	0,0	0,8
<b>Institutions privées</b>	<b>0,2</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>4,4</b>
Associations de charité	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5
Associations sportives	0,1	0,1	0,0	0,1	2,4
Syndicats	0,0	0,0	0,0	0,0	0,6
Associations culturelles	0,0	0,0	0,0	0,0	0,8
Particuliers	0,2	1,0	1,0	0,7	25,1
Ambassades	0,5	0,6	0,6	0,6	20,3
Organismes internationaux	0,0	0,1	0,2	0,1	3,4
<b>Total transferts</b>	<b>2,6</b>	<b>3,1</b>	<b>3,1</b>	<b>2,9</b>	<b>100,0</b>

*Sources:* Autorités Bissau-guinéennes et calculs des services de la Banque Mondiale.

1.23 **Le paiement du service de la dette (intérêts et principal) a représenté en moyenne près de 7 pourcent des dépenses courantes, 5 pourcent des dépenses publiques totales et 1,7 pourcent du PIB sur la période 2006-2008.** Le niveau de paiement du service de la dette est relativement faible, reflétant le défaut effectif de la Guinée-Bissau par rapport à la totalité de ses créanciers bilatéraux, et certains de ses créanciers multilatéraux. En conséquence, la Guinée-Bissau a accumulé un stock d'arriérés sur dette extérieure de l'ordre de 383 millions de dollars en 2008. Malgré des progrès sur plusieurs des déclencheurs sous l'initiative PPTE, la Guinée-Bissau n'est pas encore en mesure d'assurer l'atteinte du point d'achèvement de l'initiative PPTE qui ouvrirait la voie à l'annulation d'une bonne partie de la dette publique extérieure. Outre une bonne performance sur ces déclencheurs, l'atteinte du point d'achèvement exigera l'adoption d'un nouveau programme de Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et la Croissance (FRPC) soutenu par le FMI et sa mise en œuvre satisfaisante par le gouvernement.

**Tableau 1.6: Evolution des arriérés de paiement de la dette extérieure**  
(en millions de dollars)

	2004	2005	2006	2007	2008
Dettes multilatérales	31,6	34,2	36,8	37,8	39,4
Dettes Bilatérales	261,5	287,2	293,1	314,8	342,5
Dettes Commerciales	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
Total	293,9	322,2	330,7	353,4	382,7

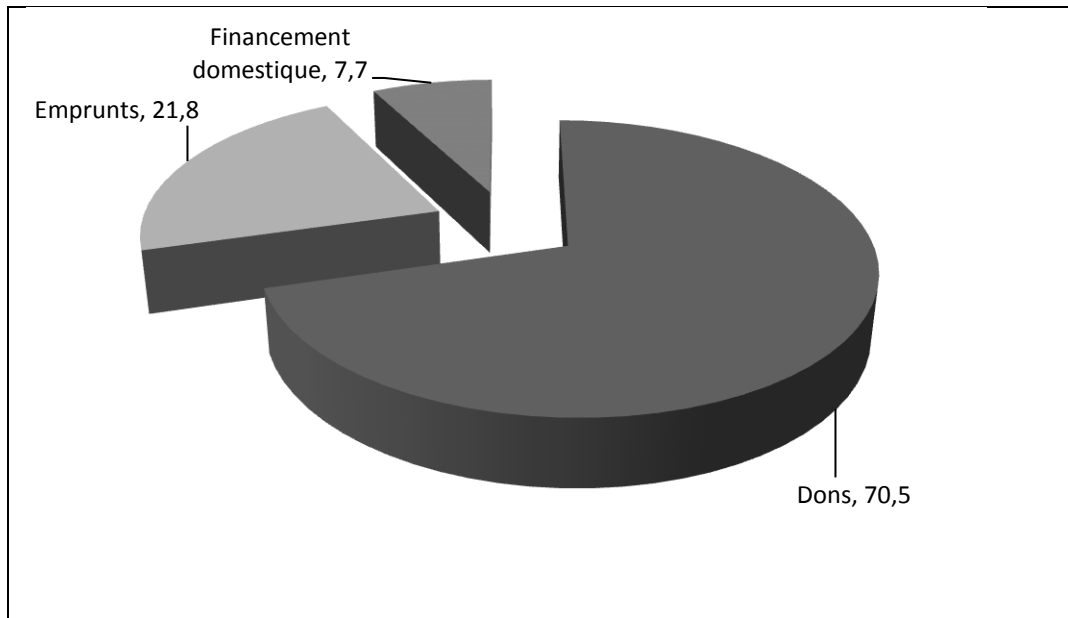
Sources: FMI, Autorités Bissau-guinéennes et Banque Mondiale.

1.24 **Le taux d'investissement public de la Guinée-Bissau se situe en moyenne à 10 pourcent sur la période 2006-2008.** Le pays ne respecte pas le critère de convergence qui veut que le ratio des dépenses d'investissements financées sur ressources internes en pourcentage des recettes fiscales soit supérieur ou égal à 20 pourcent. Sur la période 2006-2008, ce ratio a été en moyenne de 7,5 pourcent. Le niveau très faible des investissements sur ressources propres met en évidence les difficultés budgétaires que traverse le pays qui oriente principalement ses ressources propres vers les dépenses courantes. Sans l'appui des partenaires au développement, le pays risque de ne pas atteindre les objectifs de croissance et de réduction de la pauvreté fixés dans le document stratégique de réduction de la pauvreté (DENARP).

1.25 **La structure de financement des dépenses d'investissement est marquée par la forte dépendance du pays vis-à-vis de l'aide extérieure.** Le budget d'investissement est financé en moyenne dans l'ordre de 92 pourcent par des ressources extérieures, eux-mêmes constitués principalement par des dons — équivalents à environ 70,5 pourcent du total des dépenses d'investissement. Cette forte dépendance vis-à-vis de l'assistance extérieure présente des avantages et des inconvénients. Du côté des avantages on peut citer, outre le fait évident que les possibilités d'investissement public sont augmentées bien au-delà des possibilités de financement interne, le fait qu'à profil de dépenses égal, le financement externe en dons réduit les coûts liés à la levée de fonds par la taxation, qui a des coûts administratifs ainsi qu'une incidence sur l'efficacité. Mais les financements extérieurs présentent aussi des risques. Un premier risque tient au fait qu'un grand volume d'investissements financés par l'aide peut se traduire en besoin de financements intérieurs complémentaires dans le temps, tels que les dépenses d'opération et maintenance des investissements, par exemple entretien routier ou opération de la capacité électrique, ce qui requiert au minimum une plus grande qualité de programmation des dépenses pour assurer la pérennité des projets — ce problème semble important en Guinée-Bissau où il y a peu d'indications que la programmation budgétaire à moyen terme incorpore correctement les implications en coûts récurrents des grands investissements financés par l'aide. L'aide extérieure risque aussi de réduire l'appropriation nationale des politiques et objectifs sous-jacents à l'aide, qui reflètent plutôt les préférences des bailleurs, et peut réduire la responsabilisation des gouvernants envers les gouvernés. Des flux importants d'aide externe peuvent se traduire en une pression à la hausse des prix intérieurs des biens non-échangeables par rapport au prix des biens échangeables (liés aux prix des marchés extérieurs), et créer un effet de syndrome hollandais, particulièrement si les financements extérieurs ne sont pas dirigés vers l'investissement productif ou n'accroissent pas le potentiel de production nationale ou la productivité des investissements privés. Enfin une dépendance excessive au financement externe peut soumettre le volume et la continuité des investissements à

une forte variabilité — les investissements pouvant se réduire de manière importante à chaque fois qu'un choc extérieur exogène affecte les pays donateurs (par exemple la crise financière) ou qu'un choc intérieur (par exemple politique) mène un bailleur à revoir sa présence dans le pays, comme ce fut le cas pour plusieurs bailleurs au début des années 2000.

**Graphique 1.9: Structure de financement des dépenses d'investissement moyenne, 2006-2008 (en pourcentage)**



Sources: Autorités Bissau-guinéennes et calculs des services de la Banque Mondiale.

1.26 **Des écarts importants apparaissent entre les dépenses prévues et les dépenses exécutées, mais ils varient selon la catégorie économique.** Sur la période 2006-2008, le taux d'exécution globale des dépenses publiques s'est élevé en moyenne à 67 pourcent. Cependant des performances diverses sont enregistrées selon la catégorie de dépenses :

- Les dépenses salariales dépassent systématiquement les allocations votées. Ce dépassement est en moyenne de 6 pourcent sur la période 2006-2008, ce qui témoigne du manque continu de maîtrise des dépenses salariales. Ce problème est plus marquant dans le secteur de l'éducation où les dépenses salariales dépassent souvent les prévisions de 10 pourcent.
- Réflétant les faiblesses multiples sur l'ensemble de la chaîne budgétaire (faible qualité de la préparation du budget, notamment dans l'évaluation des besoins et des coûts, exécution hors procédures, contrôles limités), les dépenses en biens et services ont dépassé de plus de 30 pourcent les autorisations budgétaires en 2006, mais ont depuis montré un meilleur contrôle.
- Les transferts et subventions, et les autres dépenses courantes enregistrent des taux d'exécution faibles, principalement par l'éviction des autres dépenses courantes par les dépenses salariales qui ont un caractère de priorité, mais aussi par la faible capacité de

programmation budgétaire (le faible taux d'exécution en paiement du service de la dette reflète une autre problématique)

- Le niveau de 60 pourcent d'exécution des projets d'investissement témoigne de la faible capacité d'absorption des ressources par l'Etat. Une plus grande effectivité des politiques économiques appliquées par le gouvernement passera sans doute par une amélioration de la qualité des prévisions de ressources aussi internes qu'externes et une appréciation plus réaliste de la capacité d'absorption de l'administration. L'élaboration d'un cadre de dépense à moyen terme fournirait l'opportunité de réviser en profondeur les pratiques en matière de gestion des allocations budgétaires. Cependant, les fondations d'un système de gestion dans lequel un cadre de dépenses à moyen terme serait utile ne semblent pas encore posées.

**Tableau 1.7: Taux d'exécution des dépenses publiques par catégorie, 2006-2008  
(en pourcentage)**

	2006	2007	2008	Moyenne 06-08
Salaires	110,5	101,4	106,0	106,0
Biens et services	130,6	91,6	89,9	104,1
Transferts et subventions	63,1	121,8	93,1	92,7
Service de la dette	3,0	25,9	20,5	16,5
Autres dépenses courantes	28,5	81,4	101,0	70,3
Investissements du PIP	45,8	82,8	52,1	60,2
Autres dépenses en capital	93,9	102,6	52,7	83,1
Total Budget	55,8	81,1	65,3	67,4

*Sources:* Autorités Bissau-guinéennes et calculs des services de la Banque Mondiale.

#### D. RECOMMANDATIONS

1.27 **Depuis la précédente revue des dépenses publiques en 2006, la Guinée-Bissau a réalisé quelques progrès dans la gestion des finances publiques.** Toutefois, des défis énormes restent à relever. Depuis 2006, la discipline budgétaire a été renforcée. La présentation du budget a été améliorée et des rapports d'exécution budgétaires annuels sont produits.

1.28 **Les processus d'élaboration et d'exécution budgétaire montrent un manque profond de liens entre les ressources prévues, les politiques, la réalisation des objectifs et l'atteinte des cibles.** Tant que les secteurs identifiés comme prioritaires par le Gouvernement lui-même — secteurs sociaux ou productifs — ne bénéficieront que d'un financement notionnel, dominé par les salaires mais largement insuffisants en moyens de travail ou en intrants complémentaires, une véritable relation mesurable et sujette à responsabilisation entre moyens budgétaires et objectifs/résultats de politique ne pourra être établie. Des efforts doivent être faits pour augmenter les dépenses publiques au niveau des secteurs prioritaires identifiés dans le DENARP tels que l'éducation, la santé, l'agriculture et le développement rural, l'énergie et les infrastructures. A terme, cela exigera de développer un cadre de budgétisation par objectif avec la mise en place progressive d'un cadre des dépenses à moyen terme.

1.29 **La stabilisation macro-économique, la réorientation des dépenses vers les secteurs prioritaires, et l'amélioration de la qualité, l'efficacité et l'équité dans la gestion des**

**dépenses publiques ne pourront enregistrer des progrès notables que si la masse salariale est réduite et mieux maîtrisée.** Sur la période couverte par la revue des dépenses publiques, les dépenses de salaires ont continué d'absorber une part significative des dépenses courantes totales. Ce niveau élevé des dépenses de salaires ont contribué à évincer les autres dépenses courantes et ont affecté de façon négative la qualité de la composition sectorielle et économique des dépenses et la gestion de celles-ci. La réforme du secteur de la sécurité est un pré-requis, ainsi que des progrès réels dans la réforme de l'administration publique, avec notamment une maîtrise des nombres et des coûts, et une amélioration profonde du système de gestion de la masse salariale.

**1.30 En plus des problèmes évoqués ci-dessus, la qualité des données sur les investissements publics doit être améliorée.** Sur base des données existantes, les informations sur les financements sur ressources extérieures doivent être prises avec précaution car certains de ces investissements ne sont pas enregistrés dans le budget, et, de manière plus générale, souffrent de l'absence de mécanismes adéquats pour suivre l'aide au développement. Il sera nécessaire d'améliorer l'information sur l'exécution des projets à travers une meilleure organisation institutionnelle, une meilleure coordination entre le Ministère de l'Economie et les unités de projet, et une meilleure communication/coordination avec les bailleurs de fonds. L'exhaustivité de l'information budgétaire, en particulier des flux d'aide extérieure, permettra non seulement de prendre en compte dans le budget général de l'Etat l'ensemble des prévisions annuelles des activités financées par les bailleurs de fonds (assurant ainsi un meilleur cadrage macro-budgétaire), de mieux suivre leur exécution financière, mais également d'assurer une meilleure allocation des ressources publiques et une meilleure gestion de l'aide.

**1.31 De nombreux défis devront être relevés afin d'améliorer l'efficacité et l'efficience des dépenses publiques.** Il s'agit principalement: (i) de renforcer les services chargés de la collecte des ressources publiques (Trésor, douane, impôts); (ii) d'améliorer l'allocation budgétaire suivant les priorités du DENARP; (iii) d'assurer un bon suivi de l'exécution budgétaire afin d'éviter les écarts entre prévisions et réalisations; et (iv) de contrôler la masse salariale.

**1.32 Des efforts importants seront aussi nécessaires pour augmenter les revenus internes du Gouvernement.** A court et moyen terme, l'ingrédient critique pour une augmentation équilibrée et soutenable des revenus domestiques reste la croissance économique. Néanmoins, en parallèle, la Guinée-Bissau peut aussi améliorer le système de collecte des taxes. Le niveau de collecte des taxes a été faible. La Guinée-Bissau enregistre un taux de pression fiscale de 10,5 pourcent, alors que le pacte de stabilité adopté par les pays membres de l'UEMOA fixe ce taux à 17 pourcent. Le nombre de contribuables reste très faible, et la base fiscale concentrée sur un nombre réduits de base de recettes, principalement les droits de douanes sur les importations, les accords de pêche et les exportations de noix de cajou. L'élargissement de l'assiette est donc possible. L'assistance technique de l'AFRITAC de l'Ouest du FMI a déjà élaboré un programme de mesure de réformes pour un élargissement de l'assiette et un renforcement de l'administration des taxes et douanes, y compris l'introduction d'un système TVA en remplacement de la Taxe Générale sur les Ventes (TGV), l'élargissement du portefeuille de la Direction des Grandes Entreprises sur base du fichier des importations, la création d'un service de recherche pour élargir l'assiette et renforcer le contrôle fiscal, et des actions de formation et de renforcement en moyens techniques et humains des administrations

fiscales. L'adoption récente d'un nouveau Code des Investissements devrait aussi permettre de mieux cibler les incitants fiscaux à l'investissement et de réduire l'incidence financière des dépenses fiscales sur le budget de l'Etat.

## 2. EVALUATION DU SYSTEME DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES

### A. CONTEXTE DE L'EVALUATION

2.1 **L'évaluation de la gestion des finances publiques concerne le cadre juridique et institutionnel, les modalités de préparation, d'exécution et de contrôle du budget de l'État.** Elle fait essentiellement apparaître que depuis 2007: (i) le cadre juridique et institutionnel a connu des améliorations notables, mais n'est pas encore pleinement fonctionnel; (ii) la préparation du budget de l'État a connu également des avancées avec l'informatisation du processus et l'adoption d'une nomenclature budgétaire plus transparente, mais affaiblit par le manque de capacité, la méthodologie qui s'inscrit encore dans un horizon annuel axée sur les moyens ne permettant pas le développement des politiques de lutte contre la pauvreté et une instabilité politique qui conduit à la remise en cause des stratégies gouvernementales; (iii) l'exécution budgétaire est fragilisée par l'absence de procédure formalisée, le manque de moyens des services, la quasi absence de reporting; (iv) la gestion comptable s'est améliorée avec le nouveau plan comptable inspiré de celui de l'UEMOA et le retour vers le principe du compte unique au Trésor mais reste fragilisée par l'absence d'informatisation, la faiblesse des capacités et du réseau, et le manque de transparence; et (v) les contrôles de l'exécution budgétaire demeurent faibles et ont peu évolué, à part la récente et encourageante création d'une Commission de lutte contre la corruption.

2.2 **La présente évaluation se place dans le suivi du diagnostic de la gestion financière publique « PEFA »** (Public Expenditure and Financial Accountability selon l'acronyme anglais), récemment entreprise avec l'appui de la Commission européenne (voir résumé de ses conclusions dans l'encadré 2.1 et tableau 2.1). Le PEFA constitue une base très utile du présent PEMFAR en établissant une photographie de la situation de la gestion des finances publiques de la Guinée-Bissau jusqu'en 2007. Les notations attribuées par l'évaluation PEFA se retrouvent ainsi pour l'essentiel dans les commentaires circonstanciés de ce rapport. Ces deux exercices, différents mais complémentaires, ont permis d'identifier clairement les principales faiblesses du système de gestion financière et fourni une solide base à partir de laquelle le PEMFAR présente un programme cohérent et raisonné de mesures afin d'y porter remède. Ils établissent une situation de référence solide pour le suivi de l'impact des réformes des finances publiques en cours de mise en œuvre. Cependant, il convient d'observer que des progrès importants ont déjà été réalisés depuis 2007 notamment au travers de la préparation et l'adoption des Directives de l'UEMOA, quoique toujours dans l'attente de leur promulgation, et de l'implantation d'un système de gestion informatisé des finances publiques.

## Encadré 2.1: PEFA 2008—Résumé des Notes

Sur une échelle de notation des performances allant de A (bonne) à D (faible), seulement 2 indicateurs sur les 27 au total ont obtenu une note meilleure à D/D+. Les principales remarques sont résumées dans les paragraphes suivants.

**Crédibilité du budget:** L'exécution du budget ne donne pas lieu à restitution. La comptabilisation des recettes et des dépenses publiques exécutées n'est retracée que dans le tableau des opérations financières de l'Etat (TOFE). Il est difficile de rapprocher, pour ce qui concerne les recettes, les inscriptions budgétaires avec les réalisations effectives et, pour ce qui concerne les dépenses, les crédits votés avec les engagements et paiements. Au vu de ce constat, on peut considérer que le budget de la Guinée-Bissau ne constitue pas un document d'orientation fiable et crédible.

**Exhaustivité et transparence:** Le budget n'est pas assez transparent et exhaustif. L'absence d'un suivi réel de l'exécution budgétaire ne permet pas d'offrir une information fiable sur l'activité budgétaire du gouvernement. De même, les principales informations financières et budgétaires ne sont pas accessibles au public.

**Budgétisation basée sur les politiques publiques:** Le budget ne tient pas dûment compte des stratégies et des politiques nationales. Les budgétisations des dépenses de fonctionnement et des dépenses d'investissement se font suivant deux processus parallèles. Les quelques stratégies/programmes sectoriels existants ne sont pas inscrits dans un Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) global ou sectoriel. Le processus de mise en œuvre de la Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DENARP) démarré depuis 2006 n'a pas permis de réformer le dispositif actuellement en vigueur.

**Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget:** Le budget annuel de l'Etat est exécuté, en pratique, de façon plutôt aléatoire et non ordonnée. Son exécution souffre d'une absence de cohérence, de fiabilité et de synthèse tout au long de l'année. Globalement les contrôles sont superficiels. Les structures de contrôle interne manque d'indépendance pour l'exécution de leurs rôles — par exemple le Contrôle Financier (DCF) dépend de la Direction du Budget. Il n'existe pas de manuel de procédures couvrant les différentes natures de contrôles à opérer en fonction du type d'engagement et notamment l'attitude à adopter face à des procédures exceptionnelles ou dérogatoires. Le Code des Marchés Publics, relativement récent (2002) n'est pas appliqué à ce jour de façon systématique. Les institutions et ministères concernés agissent de façon indépendante sans solliciter la DGMP. Les marchés de gré à gré sont fréquents, bien que non répertoriés de façon officielle. Il n'y a pas d'organe spécifique pour enregistrer et traiter les réclamations.

**Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers:** Des documents comptables appropriés et des informations ne sont pas produits, conservés et/ou diffusés pour les besoins de maîtrise de la prise de décision, de la gestion et des rapports à établir. En fin d'exercice budgétaire, les états financiers ne sont pas soumis à la vérification externe.

**Surveillance et vérification externes:** Les contrôles externes sont faibles. Le Tribunal des Comptes n'assume pas son rôle de conseiller de l'Assemblée Nationale Populaire. Il n'a pas procédé à la vérification externe des comptes de l'Etat et n'a envoyé aucun rapport au Parlement et cela depuis 1989. Les Lois de Règlement ne sont pas établies et aucun rapport public, ni rapport particulier n'a été produit au titre du contrôle externe. En l'absence de ces rapports de vérification externe, l'Assemblée Nationale Populaire n'a formulé aucune recommandation de mesures qui seraient liées à des constats formulés dans le cadre de ces rapports.

**Pratiques des bailleurs de fonds:** La plupart des bailleurs de fond ne communiquent pas leurs prévisions de décaissement avant la présentation du budget au Parlement, ni au cours des exercices de référence (2005 à 2007). La quasi-totalité des bailleurs de fonds décaisse selon leur propre calendrier sans faire part des délais au Gouvernement et il n'y a pas de prévisions trimestrielles.

*Sources:* Rapport d'Evaluation des finances publiques en Guinée-Bissau selon la méthodologie PEFA, version finale, Février 2009; résumé des services de la Banque mondiale.



**Tableau 2.1: Guinée-Bissau Tableau récapitulatif des indicateurs de performance selon PEFA (2008)**

<b>A. CRÉDIBILITÉ DU BUDGET</b>		Scores
PI-1	Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	D
PI-2	Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé	D
PI-3	Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	D
PI-4	Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses	D+
<b>B. SPECIFICITES TRANSVERSALES : Couverture et transparence</b>		
PI-5	Classification du budget	D
PI-6	Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire	B
PI-7	Importance des opérations non rapportées de l'administration centrale	D
PI-8	Transparence des relations budgétaires intergouvernementales	NA
PI-9	Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public	NA
PI-10	Accès du public aux principales informations budgétaires	D
<b>C. CYCLE BUDGÉTAIRE</b>		
C(i) Budgétisation basée sur les politiques publiques		
PI-11	Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget	C
PI-12	Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et de la politique des dépenses publiques	D+
<b>C (ii) Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget</b>		
PI-13	Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables	D+
PI-14	Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douane	D+
PI-15	Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières	D+
PI-16	Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses	D+
PI-17	Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties	D+
PI-18	Efficacité des contrôles des états de paie	D
PI-19	Mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôles de la passation des marchés publics	D+
PI-20	Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales	D+
PI-21	Efficacité du système de vérification interne	D+
<b>C (iii) Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers</b>		
PI-22	Régularité et respect des délais pour les opérations de rapprochement des comptes	NA
PI-23	Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation de services primaires	D
PI-24	Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année	D
PI-25	Qualité et respect des délais des états financiers annuels	D
C (iv) Surveillance et vérification externes		
PI-26	Étendue, nature et suivi de la vérification externe	D
PI-27	Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif	D
PI-28	Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif	D
<b>D. PRATIQUES DES BAILLEURS DE FONDS</b>		
D-1	Prévisibilité de l'appui budgétaire direct	D
D-2	Renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation de l'aide-projet et l'aide-programme et établissement des rapports y afférents	D
D-3	Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales	NA

Sources: Rapport d'Evaluation des finances publiques en Guinée-Bissau selon la méthodologie PEFA, version finale, Février 2009.

## B. CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL

2.3 **Depuis les dernières évaluations en juin 2006 du CIFA et du PEFA sur les exercices 2005 à 2007, le cadre juridique de la gestion des finances publiques a commencé à être profondément modifié.** Les Directives de l'UEMOA ont été transcrites dans le droit national entre 2007 et 2009: (i) la Loi relative aux Lois de Finances a été adoptée par l'Assemblée Nationale Populaire en mai 2009, (ii) le Décret portant règlement général de la Comptabilité Publique a été adoptée en mai 2009 en Conseil des Ministres, (iii) une nouvelle nomenclature budgétaire, conforme aux dispositions des Directives de l'UEMOA, a été adoptée depuis mai 2008 et est fonctionnelle sur l'exercice budgétaire 2009 tout comme le plan comptable simplifié de l'Etat. Il s'agit de changements très importants qui vont nécessiter une profonde mutation dans l'organisation des administrations et dans les procédures.

2.4 **Le cadre institutionnel a, quant à lui, peu évolué.** Les deux ministères responsables de la gestion économique et financière— Finances et Economie —ne disposent toujours pas d'un organigramme alors que le Tribunal des Comptes ne fonctionne pas selon les principes énoncés dans les Directives de l'UEMOA.

### Le cadre juridique

#### *Existant*

- **Les fondements juridiques de la gestion des finances publiques sont encore en mutation.** Ils sont constitués de la Constitution adoptée en 1984 (et amendé en 1991, 93 et 96), de la Loi Organique sur les Lois de Finances de 1987 ainsi que par le Décret portant règlement général de la Comptabilité Publique de 1985, de la nomenclature budgétaire adopté en 2008 et du Plan Comptable de l'Etat adopté en 2007. La Constitution de 1984, révisée pour s'adapter au nouveau contexte pluraliste, instaure un régime de type parlementariste avec une séparation souple des pouvoirs.
- **L'exécutif est constitué d'un pouvoir bicéphale: un Président et un Premier Ministre.** Le Président de la République est élu au suffrage direct pour une durée de cinq ans renouvelable, sans qu'il soit possible de prétendre à trois mandats consécutifs. Il dispose du droit de dissoudre l'Assemblée Nationale Populaire en cas de crise politique grave. Il nomme le Premier Ministre en tenant compte de la représentation à l'Assemblée Nationale Populaire. Le Premier Ministre est le Chef du Gouvernement. Au terme de la Constitution, le Gouvernement prépare le plan de développement national et le budget général de l'Etat et assure son exécution.
- **L'Assemblée Nationale Populaire est composée de 100 membres directement élus pour une durée de cinq ans.** Le Gouvernement est responsable devant l'Assemblée Nationale Populaire qui doit approuver son programme. Son Président assure l'intérim du Chef de l'Etat en cas de vacance du pouvoir. L'Assemblée Nationale Populaire approuve le budget de l'Etat et les comptes de l'Etat produit à l'issue de l'exercice budgétaire.
- **Le pouvoir judiciaire est indépendant.** Dans le domaine budgétaire, le Tribunal des Comptes, institution judiciaire indépendante, est chargé d'auditer les comptes publics. Selon l'article 12 de la Loi Organique sur le Tribunal des Comptes, cette Cour est compétente pour contrôler a priori la légalité des mesures à portée financière et

s'assurer de la couverture financière des actes budgétaires et des contrats sur fonds publics et de juger les comptes publics. Par ailleurs, le paragraphe de l'article 13 de la même loi dispose que le Tribunal a compétence pour mener des enquêtes dans les services administratifs.

- **Concernant les formes d'administration (décentralisation, déconcentration), le modèle d'administration coloniale portugaise n'a pas été supprimé depuis l'indépendance du pays**, ce modèle préconisant l'administration indirecte, mais appliquant une administration directe et centralisatrice. La volonté de décentralisation proclamée dans la Constitution (art. 105-118) reste donc à concrétiser. Les autorités ont remplacé les pouvoirs locaux traditionnels par des structures étatiques.

### *Faiblesses*

**2.5 Bien que les fondements juridiques de la gestion des finances publiques s'inspirent encore du droit budgétaire portugais, une analyse plus poussée du cadre juridique existant n'offre que peu d'intérêt.** En effet les textes actuels n'ont pas régulièrement été mis à jour et leur application est très partielle. Parallèlement, les autorités ont entrepris de transposer les deux textes principaux du cadre définis par les Directives de l'UEMOA, la loi portant régime financier de l'Etat et le règlement général de comptabilité publique. Le cadre législatif et réglementaire relatif à la gestion des finances publiques est donc encore en cours de mutation. Le Conseil des Ministres a, au cours de sa séance du 2009, adopté un Décret transposant au plan national la Directive de l'UEMOA portant Règlement de la Comptabilité Publique. Enfin, la Directive de l'UEMOA concernant la Loi organique relative aux Lois de Finances est en cours de promulgation. La Directive relative au Plan Comptable de l'Etat de l'UEMOA a aussi été transposée dans le droit interne et ce nouveau cadre comptable est appliqué depuis 2009. La nomenclature budgétaire conforme aux Directives de l'UEMOA adoptée en 2008, est utilisée sur l'exercice budgétaire 2009 mais elle n'a pas été traduite en portugais. Le Plan Comptable de l'Etat (PCE) de l'UEMOA est transposé sous un format simplifié.

**2.6 L'exécution des opérations budgétaires est présentée conformément aux standards régionaux.** Le Tableau des Opérations Financières de l'Etat (TOFE), bien que la Directive de l'UEMOA n'ait pas encore été transposée en droit interne, est bien préparé suivant le modèle établi par l'UEMOA à l'exception des opérations des organismes sociaux du secteur privé qui n'y sont pas encore intégrées comme ce devrait être le cas selon les normes communautaires.

**2.7 Enfin, le Gouvernement a commencé de préparer la transposition de la Directive régionale sur le Code de Transparence dans la gestion des finances publiques;** les experts nationaux ont achevé leurs travaux et le Ministère des Finances devrait présenter prochainement ce projet en Conseil des ministres.

**Tableau 2.2: Situation de la transposition des Directives financières de l'UEMOA**

Directives financières de l'UEMOA	Transposition dans le cadre juridique national
Directive 05/97 relative aux lois de finances	Non, attente promulgation par Président
Directive 06/97 portant Règlement Général de la Comptabilité Publique	Non, attente signature par Président
Directive 04/98 relative aux nomenclatures budgétaires	Oui, mais pas encore traduite en portugais
Directive 05/98 portant Plan Comptable de l'État	Oui, partiellement
Directive 06/98 portant Tableau des Opérations Financières de l'État (TOFE)	Appliquée mais pas adopté formellement
Directive 02/2000 portant Code de Transparence dans la gestion des finances publiques	Non

Source: Ministère des Finances, Guinée-Bissau.

### *Risques*

2.8 **Le décalage entre les textes formellement encore en vigueur et les pratiques budgétaires qu'impliquent l'adhésion à l'UEMOA fragilise considérablement la gestion des finances publiques.** La priorité absolue des autorités devrait être de terminer rapidement la transition juridique vers le nouveau modèle.

### *Recommandations*

2.9 **A très court terme**, les priorités sont de (i) donner leurs forces juridiques à la Loi Organique relative aux Lois de Finances et au Décret sur la Comptabilité Publique, (ii) diffuser une version de la nomenclature budgétaire en portugais, et (iii) préparer une nouvelle Loi organique sur les attributions du Tribunal des Comptes.

2.10 **A moyen terme**, les mesures à prendre incluront de (i) compléter le dispositif juridique avec des textes sur l'exercice du Contrôle financier et sur l'exercice de la fonction de comptable public, (ii) mettre en œuvre les Directives de 1997/98, mais (iii) de n'envisager la transposition future des nouvelles Directives de l'UEMOA adoptées en juin 2009 qu'après avoir développé une expérience de plusieurs années dans la mise en œuvre des Directives de 1997/98.

## **Le cadre institutionnel**

### *Existant*

- **Le cadre institutionnel définissant le système de gestion des finances publiques est formellement adéquat.** Il établit la séparation des pouvoirs en matière budgétaire, ce qui garantit les principes d'un Etat de droit. Ce cadre affirme par ailleurs les grands principes classiques de gestion budgétaire et comptable: les principes de prévision et

d'autorisation parlementaires, de responsabilité du Gouvernement devant le Parlement, ainsi que d'équilibre, d'universalité, d'unité budgétaire, de spécialité des crédits, et d'unité de trésorerie (compte du Trésor à la BCEAO).

- **Le nouveau dispositif institutionnel reste à compléter avec une refonte du rôle de l'institution de contrôle externe, le Tribunal des Comptes.** Le nouveau dispositif adopté et devant être prochainement mis en œuvre institue les principes de séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable, de responsabilité personnelle pécuniaire des comptables, de l'engagement des dépenses préalablement à leur réalisation, de comptabilité en partie double (depuis la mise en œuvre du plan comptable simplifié en 2009) et des modalités de reporting de l'exécution du budget. Néanmoins, le Tribunal des Comptes ne dispose pas d'un cadre légal en cohérence avec les Directives de l'UEMOA.
- **L'Assemblée Nationale Populaire dispose d'un pouvoir d'amendement**, mais les propositions et les amendements formulés par les députés ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence, soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique, à moins qu'ils ne soient accompagnés de propositions de recettes compensatrices.

### *Faiblesses*

2.11 **La mise en œuvre de ce cadre juridique et institutionnel souffre de carences significatives.** Le cadre organisationnel du ministère des Finances, de celui de l'Economie, du Plan et de l'Intégration Régionale ainsi que celui des administrations sous tutelle (DGB, DGT, DGD, DGID, DGP et DGED) est défini par le décret n°9 /2006 du conseil des ministres portant organisation des ministères du gouvernement. Ce décret qui a été publié dans le journal officiel n°41/2006 du 9 octobre 2006 rappelle dans son préambule les objectifs visés par son adoption —nécessité de restructurer et de rationaliser l'action du gouvernement, et de définir et d'explicitier les attributions et compétences de chaque ministère—. L'adoption de ce texte est considérée par le gouvernement comme un pas important dans la mise en œuvre du programme de réforme et de modernisation l'administration publique. L'article 1 de ce décret spécifie que le ministère des finances qui comprend un secrétariat d'Etat au trésor (i) est désigné comme responsable pour la définition, la conduite et l'exécution de la politique financière de l'Etat, dans le domaine fiscal et budgétaire notamment (alinéa 1), et (ii) est l'unique ordonnateur national des dépenses et des recettes du budget de l'Etat et des comptes spéciaux du trésor et ce, en application de la directive n°6/97 de l'UEMOA sur le règlement général de la comptabilité publique (alinéa 2). Au fil des réformes, ce cadre n'est plus opérationnel (création d'un second Secrétariat d'Etat aux Finances, pas de lien entre Secrétariat d'Etat et Direction). Le Tribunal des Comptes n'exerce pas les attributions conformes aux normes UEMOA.

### *Risques*

2.12 **L'absence d'un cadre juridique et institutionnel clairement formalisé par des textes harmonisés avec les Directives de l'UEMOA présente de nombreux risques.** Elle favorise le recours à des interprétations au cas par cas, sous tendues le plus souvent par des décisions individuelles déterminées par le bon vouloir de chaque autorité ou responsable. Cette faiblesse juridique est susceptible de favoriser le risque d'une multiplication des pratiques parfois contradictoires les unes des autres. Le fonctionnement des administrations financières sous tutelle du Ministère des Finances sans une base légale ou réglementaire

pérenne et adaptée met ces dernières à la merci d'un changement de Gouvernement ou de Ministre en les exposant à l'instabilité et à l'incohérence.

### *Recommandations*

2.13 **A court terme**, les priorités sont (i) d'achever la réorganisation des services en mettant en conformité le cadre institutionnel avec le cadre juridique (création du contrôle financier, définition des missions des DAFs), (ii) d'adopter le cadre juridique issu des Directives de l'UEMOA en matière budgétaire, et (iii) d'adopter les textes instituant les organigrammes des deux ministères économiques et financiers (voir plus loin).

## **C. LA PREPARATION DU BUDGET**

2.14 **Le CIFA 2006 et le PEFA 2008 ont permis de constater les carences en matière de préparation budgétaire.** Les indicateurs sur la crédibilité du budget qui permettent d'apprécier le réalisme des prévisions, ont été notés « D » mis à part celui sur le stock et le suivi des arriérés noté « D+ ». Les indicateurs sur la transparence et la couverture du budget ont été notés « D » mis à part celui sur l'exhaustivité des informations contenu dans le document budgétaire noté « D+ ». Enfin concernant la budgétisation basée sur les politiques publiques, la notation était « C » pour le caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation budgétaire et « D+ » pour la perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et de la politique de des dépenses publiques.

2.15 **Le PEFA a souligné le manque de crédibilité et de réalisme du budget.** Le budget n'est pas réaliste et il n'est pas exécuté comme prévu, les écarts étant systématiques et profonds. Au vu de ce contexte, on peut considérer que le budget en Guinée-Bissau ne constitue pas un document d'orientation fiable et crédible. La nomenclature budgétaire utilisée pour les budgets de 2005 à 2007 datant des années 80, n'est pas satisfaisante car elle fournit peu d'informations de nature économique et fonctionnelle. De plus, il n'y a pas de classification administrative. Il est observé que le budget est présenté d'une façon trop agrégé par Ministère ou Département. Enfin le PEFA constate que le budget ne tient pas assez compte des stratégies et des politiques nationales. Malgré d'importantes faiblesses qui restent à corriger, cette situation s'est améliorée avec l'adoption de la nomenclature budgétaire de l'UEMOA et un effort pour mieux respecter le calendrier budgétaire. Se posent néanmoins encore les problèmes de crédibilité, d'exhaustivité et de méthode de budgétisation toujours fondée sur les moyens.

### **Les acteurs de l'élaboration du budget**

#### *Existant*

2.16 **La définition juridique des rôles dans la préparation du Budget est claire et appropriée.** Selon la Constitution, le Gouvernement est seul responsable de la préparation du Budget de l'Etat (article 72 alinéa 1e) et de sa présentation à l'Assemblée Nationale Populaire sous forme de projet de Loi de Finances après qu'il ait été approuvé en Conseil des Ministres. Le Décret-loi du 09 octobre 2006 sur les attributions du Ministère des Finances, précise dans son chapitre premier, article 1<sup>er</sup> alinéa 1, que le département gouvernemental responsable de la définition de la politique financière de l'Etat notamment dans le domaine budgétaire est le Ministère des Finances. Le Ministre des Finances a donc un rôle prépondérant. C'est lui qui coordonne et centralise toutes les demandes de crédits. Il est le seul à intervenir sur les

prévisions de recettes fiscales et douanières. Ce même texte désigne la Direction Générale du Budget comme organe d'exécution chargé de préparer le Budget de l'Etat.

**2.17 La Direction du Budget centralise et analyse les propositions budgétaires des ministères et institutions de l'Etat.** Sur cette base, elle élabore le projet de budget général de l'Etat. Elle organise les conférences budgétaires avec les services des Ministères. C'est un examen technique de demande de crédits dans lequel chaque ministère défend sa dotation et justifie les mesures nouvelles. En cas désaccord, le litige est tranché en Conseil de Gouvernement. Le projet est approuvé en Conseil des Ministres et transmis au Bureau du Président de l'Assemblée Nationale Populaire.

**2.18 Il est aussi prévu que la DGB travaille avec les autres structures essentielles à une budgétisation de qualité.** Ceux-ci incluent l'Institut National de la Statistique et du Recensement pour le cadrage macro économique, la Direction de la Prévision et de la Conjoncture pour la définition de la politique économique, la Direction de la Programmation des Investissements Publics (DPIP) pour l'élaboration du Programme d'Investissement Public (PIP) et la définition de la tranche annuelle et durant toute la phase de préparation, avec les ministères et institutions.

**2.19 Dans la pratique, ces structures sont souvent absentes du travail préparatoire.** Pour le cadrage macro-économique aucun document de cadrage macroéconomique et financier analysant l'impact physique et financier des choix budgétaires du Gouvernement n'est publié. L'INEC (Institut National de la Statistique et du Recensement) ne figure pas sur le calendrier de convocation des structures impliquées dans la préparation du Budget. C'est pourtant son document qui est communiqué sur les estimations du PIB et l'indice des prix comme rapport d'analyse macroéconomique. En ce qui concerne la programmation et budgétisation des investissements, la DPIP ne dispose d'outils appropriés pour réaliser les tâches de cette phase d'identification et d'élaboration. Dans les faits, ce sont le plus souvent les bailleurs qui assurent ces missions. Le Gouvernement plafonne sa contrepartie à 10 pourcent maximum du montant total du budget d'investissement. Pour préparer la programmation des investissements, la DPIP envoie des fiches auprès des Ministères techniques qui ne sont pas toujours informés, ni formés sur l'exercice de programmation. La programmation est empirique. On inscrit en priorité les projets financés sur don. Le travail de saisie de données se fait sur Excel. La qualité de la programmation des Ministères souffrent de cette situation.

#### *Faiblesses*

**2.20 Le personnel de la DGB chargé de la préparation du Budget est extrêmement insuffisant et peu formé.** Le service de préparation du Budget est composé de 5 personnes: un Directeur général adjoint, un chef de service (de formation supérieure), une technicienne supérieure ; deux agents sans formation.

**2.21 L'instabilité politique et les changements fréquents de gouvernement ont nuit à la qualité de la préparation budgétaire, affectant aussi bien les orientations que les capacités de préparation.** La durée moyenne d'un Gouvernement qui est de moins d'un an depuis 1997 (14 Gouvernements depuis 1997), conduit à des réorientations fréquentes de la politique budgétaire. Les DAF ont des difficultés à bien maîtriser leur métier du fait qu'ils sont fréquemment changés (la plupart des ministres nomment leur DAF au moment de leur arrivée). En outre, aucune qualification ne leur est exigée pour exercer cette fonction. Il n'est pas exigé de qualification particulière ni de contreseing du MEF pour leur nomination.

2.22 **En partie en raison de ces faiblesses de capacités, la préparation du budget a un caractère peu participatif.** Les ministères sectoriels ne répondent pas toujours aux convocations de la DGB. De leur côté, les DAFs ont le sentiment que leur contribution sera négligée et que la DGB imposera sa vision et son point de vue. La qualité des prévisions souffre aussi de l'absence d'outils, d'équipement, de moyens ou encore l'utilisation d'outils peu adaptés pour les prévisions et de motivation au travail dans les services. On observe une certaine démotivation car depuis 2006, les indemnités de préparation du Budget ne sont plus versées.<sup>7</sup>

#### *Risques*

2.23 **La valeur informationnelle du budget et sa logique d'auto-discipline sont gravement affaiblis.** Sans expertise, sans motivation, sans moyen, le service de la Direction Générale du Budget et les DAFs ne sauront pas en mesure d'élaborer un budget réaliste, répondant aux défis de développement, de croissance et de réduction de la pauvreté ni même de s'interroger, suivre et évaluer la pertinence et l'efficacité des dépenses publiques.

#### *Recommandations*

2.24 **A court terme,** les priorités sont de (i) étoffer rapidement la Direction Générale du Budget en cadres de catégorie A très spécialisés, par mutation, affectation, et détachement d'autres directions et services, (ii) développer la communication sur le budget entre les services dépensiers et la DGB (information sur les contraintes budgétaires, les modalités de préparation, l'assistance aux DAFs), (iii) mieux intégrer l'INEC dans le cadrage macro économique, (iv) motiver le personnel par le paiement des heures supplémentaires pendant l'élaboration du Budget, et (v) équiper toutes les structures impliquées dans le cadrage des recettes et des dépenses en matériels spécialisés.

2.25 **A moyen terme,** il s'agira de (i) créer un corps des DAFs, leur assurer des formations, et prévoir le contreseing du MEF au moment de leur nomination, et (ii) restructurer la DGB pour lui donner les moyens d'être un véritable interlocuteur des services dépensiers.

### **Les phases de l'élaboration du budget**

#### *Existant*

2.26 **Il existe un calendrier officiel globalement adéquat de la préparation du Budget de l'Etat.** Celui-ci fixe la date de démarrage des travaux au mois de mai et leur fin au mois d'octobre avec le dépôt du projet de loi des Finances sur le bureau du Président de l'Assemblée Nationale Populaire. Théoriquement, la procédure débute par les travaux de cadrage macro économique et la préparation d'un document constituant la circulaire budgétaire par la Direction Générale du Budget. Le MEF transmet ce document dit d'orientation (circulaire budgétaire) à tous les ministères et institutions dépensiers. Le document présente les données du cadrage macro-économique du budget et fixe les conditions dans lesquelles le Budget de l'année n+1 doit être élaborées et les plafonds à respecter. La circulaire rappelle aussi le calendrier budgétaire de l'année. Elle demande aux régies financières de produire leurs prévisions budgétaires. L'existence d'un calendrier et d'un processus organisé de la préparation budgétaire constituent des éléments positifs.

---

<sup>7</sup> Paiement des heures supplémentaires pendant l'élaboration du Budget



2.27 **Mais dans le passé, l'écart entre calendrier théorique et la pratique a été considérable.** Dans les faits, les travaux commencent souvent tellement en retard que le calendrier officiel ne peut être respecté.<sup>8</sup>

#### *Faiblesses*

2.28 **Les dispositions régissant la préparation du budget ne sont pas respectées.** En effet, si le calendrier de la préparation est réaliste, il n'est pas respecté. Les travaux débutent en retard et limitent le temps laissé aux services pour travailler sur leurs projets de budget ce qui nuit à sa qualité. Ce retard initial se répercute sur la date de dépôt du projet de budget sur le bureau de l'Assemblée Nationale Populaire (même en dehors de la situation exceptionnelle de 2008). De ce fait, l'ANP ne dispose pas d'un temps suffisant pour procéder à un examen approfondi de la Loi de Finances. Le non respect de ce principe brouille aussi la lecture de l'arrêt des comptes.

#### *Risques*

2.29 **Les risques résultant des faiblesses constatées dans le calendrier de préparation des lois de finances annuelles apparaissent élevés.** Les retards sur le calendrier de préparation budgétaire nuisent à la qualité du document budgétaire. Ils conduisent à favoriser une stratégie de reconduction des dotations sans examen pertinent des besoins réels, minant la crédibilité du budget, et introduisent aussi un risque de retard des travaux parlementaires, limitant ainsi la portée de l'autorisation budgétaire par l'Assemblée Nationale Populaire.

#### *Recommandations*

2.30 **A court terme,** la priorité est de rediffuser en Conseil des Ministres et auprès des DAF le calendrier officiel de préparation budgétaire.

2.31 **A moyen terme,** il pourrait être utile de faire une étude pour identifier les différentes causes des retards systématiques sur le calendrier de préparation du budget, et d'envisager des mécanismes d'incitation des acteurs pour assurer une tenue plus rigoureuse du calendrier.

## **D. LES PREVISIONS DE RECETTES ET DE DEPENSES**

### **Les prévisions de recettes en douanes et impôts**

#### *Existant*

2.32 **Les méthodes existantes sont simples.** Les Douanes établissent leurs prévisions en prenant comme base d'estimation les réalisations des trois derniers exercices. Le total obtenu est divisé par trois pour obtenir le niveau des prévisions de l'année N+1. Le montant donc de la moyenne pondérée est porté au Budget. Il ne semble pas y avoir de confrontation avec la situation économique selon une méthode scientifique. La Direction des impôts utilise une méthode encore plus simple. A partir des réalisations de l'année N, elle applique le taux de croissance du PIB et celui de l'inflation pour déterminer ses recettes de l'année N+1.

---

<sup>8</sup> On note un progrès en 2009. Malgré le retard par rapport au calendrier officiel, les travaux de préparation du projet de budget 2010 ont commencé plus tôt que par le passé — les années précédentes, ces travaux débutaient en juillet.

### *Faiblesses*

2.33 **Cependant, ces méthodes sont peu fiables au regard des écarts entre les prévisions et les réalisations.** Ni les méthodes utilisées aux Douanes ni aux Impôts ne sont suffisantes. Elles ne tiennent pas compte des prévisions de la conjoncture, de l'impact des réformes sur la fiscalité des entreprises ou des impacts des mesures prises pour améliorer l'effet des poursuites et le recouvrement.

### *Risques*

2.34 **Des prévisions peu fiables des recettes affaiblissent le réalisme du budget.** Les risques sont le plus élevés au niveau des Douanes, car elles collectent environ 70 pourcent des recettes internes.<sup>9</sup>

### *Recommandations*

2.35 **A court terme,** les priorités sont de (i) mettre en œuvre les recommandations préconisées dans les nombreuses études des partenaires notamment les plus récentes du FMI, du PNUD, de la CE (Voir annexe), (ii) développer, si nécessaire avec de l'assistance technique, et utiliser des outils et méthodes de modélisation et d'évaluation, (iii) intégrer l'impact des réformes fiscales et des efforts de l'administration dans la méthode de prévision et dans la présentation du projet de Loi de Finances.

2.36 **A moyen terme,** il serait utile de réaliser une étude sur le potentiel fiscal.

### **Les autres recettes**

#### *Existant*

2.37 **En plus des dons et prêts, le budget enregistre des recettes importantes qui proviennent dans leur majorité des ministères sectoriels et autres institutions.** Elles sont enregistrées sous forme de recettes du Trésor. Des textes autorisent les Ministères sectoriels à verser en général 50 à 60 pourcent des recettes au Trésor. Mais, compte tenu des problèmes de trésorerie, les DAF et les régisseurs ne respectent pas ces pourcentages. Le Ministère de la Santé, par exemple, garde toutes ses recettes et reçoit du Trésor public contre un mandat, 10 millions de FCFA par mois. Le Tribunal des Comptes perçoit des recettes provenant des visas qu'il perçoit sur les prestations des marchés publics. Il verse 40 percent des recettes au Trésor, et les 60 pourcents restants sont versés sur un compte courant en banque. Les mouvements sur ce compte ne figurent pas dans les prévisions budgétaires. Dans l'ensemble, au moment de la préparation du Budget, les Ministères sectoriels et Institutions n'inscrivent pas leurs recettes au Budget, de peur d'en recevoir moins, par le Trésor public, une fois budgétisées.

### *Faiblesses*

2.38 **De nombreuses recettes ne sont pas enregistrées dans les prévisions budgétaires.** L'ampleur des recettes réelles n'est pas prise en compte, les incitants existants contribuant probablement à sous-estimer le niveau réel des recettes.

---

<sup>9</sup> Ces risques sont mitigés pour l'instant par la bonne collaboration entre les services des Finances et les missions des services du FMI qui permettent une validation analytique des prévisions de recettes.

### *Risques*

2.39 **Cette pratique nuit à une bonne visibilité sur le potentiel des recettes et encourage une sous-estimation de celle-ci.** C'est une entorse majeure au principe d'universalité qui ne permet à l'ANP de connaître la capacité financière pouvant financer les dépenses.

### *Recommandations*

2.40 **A court terme**, les priorités sont (i) de prévoir une mise à jour du recensement de ces recettes, (ii) de déclarer et inscrire la totalité des recettes dans les prévisions budgétaires, et (iii) de mettre en œuvre une modalité transparente de reversement au Trésor.

### **Les prévisions de dépenses**

2.41 **Les Ministères et Institutions élaborent le budget sans tenir compte de la stratégie générale du Gouvernement du DENARP et tout autre programme.** Les prévisions sont faites selon les besoins de chaque Institution et Ministère.

### **Les dépenses en personnel**

#### *Existant*

2.42 **Le service de la Solde de la DGB et la Fonction publique ne sont pas en mesure de réconcilier leurs informations.** Il n'y a pas de mise à jour des mouvements des fonctionnaires (départ retraite, carrière, etc.). Enfin, chaque Ministère sectoriel et Institution recrute ses fonctionnaires et met la Fonction publique et Ministère des Finances devant le fait accompli. Du coup, les prévisions en matière de personnel ne sont jamais respectées. Il n'y a pas de base de donnée centralisée, ni de mise à jour du fichier de la Fonction Publique.

#### *Faiblesses*

2.43 **L'évaluation de la charge du personnel reste largement aléatoire.** L'absence de politique de recrutement, de prévision de la masse salariale et d'organisation de la Fonction publique et l'absence de base donnée fiables, constituent d'importantes faiblesses qui pèsent sur la crédibilité des prévisions de dépenses.

### *Risques*

2.44 **Les risques sont considérables dans un pays où ces dépenses représentaient 80 pourcent des recettes fiscales en 2008.** La pratique d'embauche non coordonnée menace les prévisions budgétaires. Sans organisation de la fonction publique, il ne peut pas y avoir de prévision fiable de la masse salariale.

### *Recommandations*

2.45 **A court terme**, les priorités sont de (i) terminer et valider le recensement biométrique, (ii) incorporer rapidement l'information d'identifiant de personnel dans un nouveau système de gestion de la paie, (iii) préparer, si nécessaire avec assistance technique, un modèle simple de prévision de masse salariale fondé sur ces données, (iv) prévoir une présentation en Conseil des Ministres par trimestre sur la situation des effectifs et leurs mouvements sur base de rapports distincts de la Fonction Publique et des Finances.

2.46 **A moyen terme**, il sera nécessaire de mettre en œuvre le volet du PARAP sur la réorganisation de la Fonction Publique pour qu'elle soit en mesure de mettre à jour les résultats du recensement, avec l'immatriculation, l'encadrement de l'embauche, et la gestion du mouvement du personnel.

### **Les dépenses en capital**

#### *Existant*

2.47 **La quasi-totalité des investissements étant financés par les bailleurs, la gestion propre des dépenses en capital est pour l'instant essentiellement limitée à enregistrer les informations des projets et à estimer d'éventuels fonds de contrepartie.** Le Gouvernement inscrit en priorité les projets financés sur dons. La contrepartie est soumise à la disponibilité du Trésor public. Le programme triennal n'est qu'à titre indicatif. Les bailleurs de fonds manifestent leurs intérêts sur des projets qui n'ont pas toujours fait l'objet d'une étude sur la capacité du budget à assurer la contrepartie. Les crédits sont prévus ainsi au budget, mais sans garantie de versement.

#### *Faiblesses*

2.48 **La circulation de l'information est largement insuffisante.** La faiblesse de la coordination et de dialogue est à plusieurs niveaux : entre les bailleurs, la Direction générale du Plan et les Ministères sectoriels.

#### *Risques*

2.49 **Les risques sont largement développementaux.** Des prévisions mal fondées sur les projets peuvent nuire à la qualité de la gestion et l'exécution des projets, par exemples par insuffisance de fonds de contrepartie ou de mise en œuvre des dépenses complémentaires sous le budget national.

#### *Recommandations*

2.50 **A court terme**, la priorité est de prévoir une diffusion systématique périodique des informations sur les projets entre bailleurs, Ministères sectoriels et les Directions générales du Plan et du Budget.

2.51 **A moyen terme**, il faudra renforcer les moyens humains et matériels des Directions du Plan et du Budget pour pouvoir jouer pleinement leur rôle.

### **Autres biens et services**

#### *Existant/faiblesses*

2.52 **La prévision budgétaire des dépenses en autres biens et services n'est que virtuelle.** Bien que chaque DAF transmette à la DGB ses prévisions sur autres biens et services, dans la pratique, la DGB reconduit les crédits votés. Le taux d'exécution étant souvent faible — l'exécution de ces dépenses étant la ligne résiduelle selon les capacités de paiement par le Trésor public — les DAF ne poussent pas trop loin les discussions, et ne voient pas d'intérêt à une évaluation rigoureuse des besoins. Dans la plupart des cas, la prévision budgétaire ne repose pas sur l'estimation chiffrée des coûts de programmes ou activités spécifiques.

## *Risques*

2.53 **Les mauvaises prévisions des dépenses enlèvent son sens à l'arbitrage budgétaire, contribuent à handicaper le fonctionnement des administrations et augmentent les risques de créer des arriérés de paiement.**

## *Recommandations*

2.54 **A court terme**, la priorité est d'améliorer la collaboration entre la DGB et les Ministères sectoriels en matière de prévision des dépenses sur autres biens et services. (voir section suivante pour le **moyen terme**)

## **Présentation du projet de budget**

### *Existant*

2.55 **Malgré l'absence de cadre juridique formel, on s'appuie sur les grands principes (annualité, unité, universalité) budgétaires pour présenter le budget.**

- **Concernant l'annualité**, on constate que ce principe n'est pas respecté pour trois raisons : (i) la loi de finances n'est pas souvent prête au 31 décembre ; (ii) le Gouvernement applique le principe dérogatoire du douzième jusqu'au vote du Parlement, mais la régularisation n'intervient pas systématiquement, et (iii)—une faiblesse dans l'exécution budgétaire — les déficits persistants de trésorerie amènent les ordonnateurs et comptables à continuer d'ordonnancer des opérations de dépenses de l'exercice antérieur sur des recettes de l'exercice en cours sans autorisation du Parlement.
- **Concernant l'unité**, on constate une meilleure application de ce principe depuis 2009 avec l'introduction de la nomenclature de l'UEMOA qui a permis de mettre fin à la dualité budget de fonctionnement/budget d'investissement. Jusqu'en 2009, le document appelé Budget Général était une juxtaposition de deux budgets distincts : le budget de fonctionnement et le PIP. Chacun avait son mode propre de classification. La nouvelle nomenclature consolide l'unité budgétaire. Il n'y a aucun budget annexe. Le seul démembrement apparent est l'unique compte spécial intitulé « fonds de gestion de ressources halieutiques » qui est regroupé au sein de la loi des finances. On observera que le budget des institutions décentralisées est inscrit dans les dotations du Ministère de l'Administration territoriale. C'est le DAF de ce ministère qui représente les entités non centrales dans les travaux de préparation du budget.
- **Concernant la règle de l'universalité** selon laquelle les recettes et les dépenses doivent être présentées sans compensation, être versées en totalité au Trésor, les ristournes éventuelles doivent faire l'objet d'un engagement de dépense, il existe d'importantes et graves infractions au principe de non-compensation. En effet, on constate qu'il n'est pas inscrit au budget le montant intégral des recettes administratives.

### *Faiblesses*

2.56 **Le projet de budget de Guinée-Bissau ne respecte pas les principes d'annualité et d'universalité et ne documente pas les politiques et objectifs visés par les moyen**

**budgétaires.** Le principe de l'annualité n'est pas respecté; et le principe de l'universalité est transgressé. Le suivi des dépenses de lutte contre la pauvreté est faible. La présentation fonctionnelle des dépenses selon la classification des fonctions des administrations publiques (CFAP) du Manuel de Statistiques des Finances Publiques de 2001 n'est pas disponible et la nomenclature budgétaire actuelle ne permet pas de suivre les dépenses de lutte contre la pauvreté. Le mode de budgétisation se fait sur une vision annuelle marquée par une logique des moyens des services.

2.57 **En outre, l'accès du public aux informations budgétaires est très limité.** Le contenu du budget de l'Etat demeure en effet peu diffusé parmi les populations et les politiques publiques qui le sous-tendent ne font pas l'objet de consultations publiques. Pourtant, la définition d'une stratégie de communication gouvernementale permettrait aux autorités de montrer au public comment elles comptent mettre en œuvre leurs politiques économiques et financières à travers le budget. L'intégration du budget des institutions décentralisées dans celui du Ministère de l'Administration territoriale ne reflète pas la volonté de décentralisation des autorités politiques qui ont institué 8 régions administratives.

#### *Risques*

2.58 **La couverture et lisibilité réduite et le non-respect latent de l'annualité sont porteurs de nombreux risques.** La transgression du principe de l'annualité nuit au respect de l'autorisation de l'ANP mais est un facteur de création d'arriérés de paiement. L'absence de budgétisation d'une partie des ressources de l'Etat a une incidence directe sur le montant global des ressources à allouer aux différents secteurs.

#### *Recommandations*

2.59 **A court terme,** les priorités sont de (i) diffuser l'information sur le projet de Loi de Finances dans les médias, (ii) de préparer pour les cinq ou six Ministères les plus importants en volumes budgétaires une ébauche de leurs programmes sectoriels avec objectifs et moyens chiffrés à moyen terme (3 ans), toutes sources de financements compris, (iii) de préparer, pour les autres Ministères et entités émergeant au Budget national, une fiche de programme d'activité quantifiée, et (iv) de mettre en place une nomenclature de suivi des dépenses de pauvreté en s'inspirant de la nouvelle nomenclature UEMOA.

2.60 **A moyen terme,** les réformes essentielles incluent (i) d'introduire, avec assistance technique, un Cadres de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) et, pour les Ministères les plus importants en volumes budgétaires, des budgets de programme, (ii) de mettre en œuvre les procédures d'autorisation de programme (AP) et de crédit des paiements (CP).

### **E. L'EXECUTION DU BUDGET**

2.61 **Les graves déficiences dans les procédures d'exécution du budget de l'État relevées dans le CIFA 2006 et le PEFA 2008, n'ont été qu'en partie corrigées.** L'évaluation PEFA concluait que le budget n'est pas exécuté d'une manière ordonnée et prévisible, et qu'il n'y a pas de mécanisme qui puissent assurer un contrôle et un suivi efficace de l'utilisation des fonds publics. La note attribuée pour les indicateurs de prévisibilité et contrôle de l'exécution budgétaire était de D+ mis à part l'efficacité des contrôles des états de paie notée D. Sur les dépenses de la Solde, le PEFA notait que les contrôles de la paye, vu l'absence de croisement entre les différentes bases de données existantes, notamment celles du Ministère de la Fonction Publique et du Ministère des

Finances, ne permettent pas actuellement de déterminer le nombre précis des agents de la fonction publique et leurs correspondance avec les fichiers de paie, et plus particulièrement les agents «fantômes», en dehors d'opérations ponctuelles, comme cela a été le cas en 2005.

**2.62 Par rapport à ces constats, des mesures importantes ont été prises par les autorités mais elles restent insuffisantes.** Ces mesures comprenaient notamment la réduction significative de l'utilisation à grande échelle des procédures exceptionnelles de paiement et le rétablissement partiel du circuit normal des dépenses. Mais, ce dernier reste marqué par la faiblesse des procédures formalisées qui constituent un obstacle à la sécurité des opérations de dépenses publiques. Il ne bénéficie que depuis peu d'une informatisation efficiente (SIGFIP) et il y a un fort besoin d'un manuel décrivant clairement ses procédures sur le SIGFIP. Par ailleurs, la gestion de la solde doit être totalement revue en l'absence d'une base de données fiable, de procédures formalisée et d'un système informatique moderne.

### **Les acteurs et règles d'exécution des dépenses de l'Etat**

#### *Les acteurs de la procédure de dépense*

**2.63 Dans le système UEMOA adopté par la Guinée-Bissau, la structure — définition et répartition — des responsabilités des entités en charge de la procédure budgétaire de la dépense est une composante intrinsèque de la gouvernance du système.** Les pratiques qui guident l'exécution du budget reposent sur le principe de la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable, et de la distinction de la phase administrative et de la phase comptable.

- Selon la loi, le Ministre chargé des Finances est l'ordonnateur principal unique de l'Etat. Dans les faits, il délègue cette attribution au Directeur Général du Budget (Ordonnateur Délégué de fait). Aucun texte ne parle du Directeur Général du Budget comme Ordonnateur délégué alors qu'il l'est de fait. Les fonctions d'ordonnateur ne sont pas déconcentrées. Les autres acteurs du budget sont : Le Ministère ou l'institution bénéficiaire des crédits, représenté par l'administrateur de crédits (Directeur des Affaires Financières), chargé de l'initiative de la dépense (engagement).
- Le Directeur Général du Budget chargé de viser la proposition de l'engagement et de son suivi (liquidation au travers de la validation du service fait, la vérification de la facture et le mandatement).
- Le Contrôleur Financier (Collaborateur du DGB) chargé de donner l'autorisation d'engager une dépense (visa préalable à l'engagement).
- Le comptable du Trésor chargé du contrôle de régularité avant de prendre en charge le mandat de paiement et de procéder à son règlement.

#### *Les règles générales d'exécution des dépenses de l'Etat*

**2.64 La procédure repose sur les principes de la Directive n°15/97 de l'UEMOA portant règlement général de la comptabilité publique — un règlement adopté en Guinée-Bissau mais pas encore formellement en vigueur.** Dans la Directive de l'UEMOA, la phase administrative de la dépense comprend les étapes suivantes : engagement, liquidation et ordonnancement.

- *L'engagement* qui est l'acte initial de la procédure de la dépense publique; c'est la décision prise par l'autorité qui a qualité, à cet effet, pour prélever une partie des

crédits budgétaires en accomplissant un acte qui doit entraîner une dette à la charge de l'Etat. Ce sera par exemple une commande de fournitures, un contrat de travaux passé avec un entrepreneur, ou la nomination d'un fonctionnaire.

- *La liquidation* qui comporte en réalité deux opérations distinctes:
  - la première, la «constatation du service fait», a pour but de vérifier que la dette de l'Etat, qui est consécutive à l'engagement, est bien née effectivement à la suite de l'accomplissement régulier de ses obligations par la personne avec laquelle l'Etat a traité, ou à l'égard de laquelle il se trouve juridiquement engagé. Le service fait constitue une garantie essentielle de la bonne utilisation des fonds publics. Ce principe consiste à établir l'existence juridique de la réalité de la dette de l'Etat. L'engagement de la dépense n'avait pas rendu l'Etat débiteur : il constitue seulement l'acte préalable à la naissance de la dette. Il s'agit au travers du service fait, de constater que cette dette est bien née, et pour cela de s'assurer que la personne avec laquelle l'Etat a traité ou à l'égard de laquelle il s'est engagé à bien accompli, dans les conditions prévues, les obligations qui lui étaient imposées. C'est en effet l'accomplissement de ces obligations qui fait naître la dette à la charge du Trésor. L'Etat, par exemple, ne doit payer le montant des travaux prévus par un marché que si l'entrepreneur a effectué les prestations qui lui étaient demandées; enfin pour les prestations hors marché, il doit s'assurer que la totalité de la commande a été honorée. La constatation du service fait constitue donc un élément essentiel de la procédure d'exécution des dépenses. La constatation du service fait doit être effectuée par le bénéficiaire des crédits qui l'est l'autorité la mieux à même de vérifier la conformité de la prestation par rapport à la prestation. Le bon de livraison visé par le DAF du Ministère correspondant et le bon de démarrage des travaux visé par le responsable désigné par le Maître d'ouvrage, sont les supports immédiats de cette vérification.
  - la seconde, qui est la liquidation proprement dite, consiste à déterminer de façon précise, par un calcul, le montant de cette dette, et à vérifier qu'elle est bien exigible.
- *L'ordonnancement* qui est une opération essentiellement administrative; la dépense ayant été engagée, la dette de l'Etat reconnue et son montant déterminé, il reste à décider que le créancier pourra recevoir les sommes qui lui sont dues. C'est le but de l'ordonnancement, qui se traduit par l'ordre, donné au fonctionnaire compétent, d'effectuer le règlement de la dépense.
- Selon cette pratique, pour être autorisé à engager une dépense, l'administrateur de crédit doit soumettre une proposition d'engagement (bon de commande, marché public) au Directeur Général du Budget et au visa du Contrôleur Financier. L'engagement est effectif avec le visa du Contrôleur Financier et le titre de confirmation de la dépense de celui-ci attaché au bon d'engagement. L'intervention du Contrôleur Financier se situe donc après celle du DGB bien que placé sous son autorité.

**2.65 Dans les pratiques ayant cours en Guinée-Bissau, on constate qu'il existe une confusion entre la liquidation et l'ordonnancement qui constituent une seule étape dans**



**la culture budgétaire lusophone encore présente dans les comportements.** Selon les pratiques en cours, c'est l'ordonnateur qui procède à la liquidation, avec encore une confusion entre la liquidation et l'ordonnancement dans la mesure où il n'y a pas de véritable contrôle de l'exécution du service fait. Après vérification de la facture, l'ordonnateur déclenche la phase de demande de paiement en adressant le mandatement au comptable. De ce fait, la liquidation et l'ordonnancement sont confiés au DGB. Mais le positionnement de la DGB ne lui permet pas de s'assurer de la réalité du service fait comme pourrait le faire le ministère ou institution bénéficiaire de la prestation.

#### *Les règles de la procédure normale*

- Il s'agit de la procédure utilisée dans le cas des dépenses dont le paiement est subordonné à un ordonnancement préalable. Dès le vote du budget, chaque Ministre sectoriel pour engager le budget de son Ministère doit obtenir une autorisation préalable du Ministre des Finances. L'obtention de cette autorisation administrative permet alors au DAF correspondant de transmettre la requête d'engagement au Directeur Général du Budget. Après réception de cette requête, la Direction Générale du budget procède aux vérifications de conformité des pièces qui accompagnent la requête d'engagement (qualité de l'ordonnateur, imputation budgétaire, disponibilité de crédits et existence de pièces justificatives). Le Directeur Général du Budget transmet alors la demande d'engagement au Directeur du Contrôle financier jusque là rattachée à la DGB pour le contrôle de régularité sur l'engagement de la dépense (qualité de l'ordonnateur, imputation budgétaire, disponibilité de crédits et validité des pièces justificatives).
- En comptabilité publique, l'engagement qui en général survient après l'exécution du contrat entre le Ministère sectoriel et le fournisseur, est « l'acte par lequel un organisme public crée ou constate à l'encontre de ce dernier une obligation de laquelle résultera une charge ». Le bon de livraison ou le certificat de réalisation des travaux dûment signés par le DAF ou par un représentant du Ministère sectoriel servent généralement de supports pour la certification du service fait. Il convient d'observer que cette certification n'est pas exigée en Guinée-Bissau. Lorsque le contrôle financier atteste de la conformité de l'engagement qui est lui soumis à travers son visa, le DGB procède alors à la liquidation de la dépense avant son ordonnancement.
- La liquidation est « l'acte qui consiste à vérifier la réalité de la dette et d'arrêter le montant exact de la dépense. Elle est faite au vu des titres établissant les droits acquis aux créanciers ». La liquidation permet au Directeur Général du Budget de procéder à l'ordonnancement de la dépense.
- L'ordonnancement est « l'acte qui donne conformément au résultat de la liquidation, l'ordre de payer la dette de l'organisme public ». Cet ordre est formalisé dans un titre de paiement ou mandat que l'ordonnateur. Ce mandat est par la suite transmis au comptable (Trésorier Général) pour paiement, la Direction Générale du Budget ayant cependant conservé une copie.

**Tableau 2.3: Les étapes de la procédure normale des dépenses publiques**

Étapes	Intervenants	Actions
I-	Phase administrative	A-Autorisation de la dépense
1	Administrateurs de crédit (Ministres sectoriels)	Les Ministères sectoriels préparent chaque fois les requêtes d'engagement de dépenses à faire signer par le Ministre des Finances en guise d'autorisation de dépense sectoriel et transmettent une requête d'engagement. Le Ministre signe l'autorisation de la dépense selon le critère de priorité de la dépense et après avis de conformité de la dépense délivrée par le Contrôle financier.
		B-Engagement
2	Gestionnaire de crédit (DAF des Ministères sectoriels)	Les DAF des Ministères sectoriels procèdent au dépôt de la demande d'engagement à la DGB selon les deux voies suivantes: (i) saisie des données relatives à la dépense engagée dans le fichier SIGFIP et émission de la fiche d'engagement à joindre au dossier à déposer et (ii) dépôt du dossier concerné accompagné de la fiche d'engagement et des pièces justificatives au Contrôle financier.
3	Agent Contrôle Financier	Vérifie manuellement la régularité et la légalité de la dépense ainsi que la disponibilité des crédits à partir du dossier physique avant de procéder à la saisie- validation du dossier dans la base de données SIGFIP et à l'impression de la fiche de saisie-validation.
4	Direction du Contrôle Financier	Le DCF vise la fiche saisie validation (« Guia de Remessa de la Requisition ») qui, jointe au dossier initial et à la fiche initiale d'engagement précédemment saisie par le DAF, est transmis au DGB.
		C- Ordonnancement
5-	DGB	Le DGB procède à son tour à la vérification du dossier manuel avant de faire la saisie dans SIGFIP et d'émettre une autre fiche saisie dépense (Guia de remessa das Folhas). Le DGB envoie cette fiche visée à la Direction de l'Ordonnancement qui procède à l'émission du titre de paiement (ou mandat) correspondant. Le DGB transmet le mandat à la DGT pour paiement.
6	Direction de l'Ordonnancement (DGB)	Le service de la liquidation procède à la saisie dans la base de données SIGFIP et émet une fiche de dépense (Guia de Remessa das Requisações) qui sera visée par le Directeur de la liquidation au sein de la DGB. Cette fiche jointe au dossier initial est transmise au DGB.
7	DGB	Au vu du dossier accompagné de toutes les fiches émises aux différentes étapes mentionnées ci-dessus, le DGB émet l'avis de crédit et le mandat de paiement qui, accompagnés des pièces justificatives, sont envoyées à la DGT pour paiement (le double étant conservé à la DGB).
II-	Phase comptable	
8-		D- Rôle de Payeur
	Service de saisie informatique du Trésor (section Dépense)	La section Dépense du service de saisie informatique de la DGT reçoit les mandats émis par la DGB. Les agents de cette section procèdent à la prise en charge extra comptable des dépenses se rapportant aux titres de paiement reçus, avant de procéder au contrôle de régularité des différents mandats (vérification de leur conformité selon les critères de la

Trésorier Général	<p>qualité de l'ordonnateur, de l'imputation budgétaire et de la disponibilité des crédits). La constatation de cette conformité permet à l'Agent du Trésor d'émettre les ordres de paiement sur lesquels seront apposés le cachet « Vu Bon à payer » et de transmettre les avis de crédit au Trésorier Général.</p> <p>Le Trésor ne procède pas encore à la prise en charge comptable conformément au principe de la comptabilité des droits constatés. Le Trésorier Général tire les bons de virement (ou chèques) qu'il fait signer par le Ministre des Finances ou par le Secrétaire d'Etat au Trésor. Tous ces bons de virements sont libellés au profit du fournisseur selon les indications figurant sur chaque avis de crédit.</p>
Section Dépense	<p>E- Rôle de Caissier</p> <p>La section Dépense remet les ordres de paiement aux DAF des Ministères sectoriels.</p>
Ministre des Finances	<p>Le Ministre des Finances ou le Secrétaire d'Etat au Trésor signe les différents bons de virement qui lui ont été transmis par le Trésor.</p>
Trésorier Général	<p>Après leur signature, ces bons de virement sont transmis par le Trésorier Général à la BCEAO qui gère le compte courant du Trésor, pour paiement.</p>
DAF des Ministères sectoriels	<p>Les DAF des Ministères procèdent au paiement de leurs fournisseurs dans leurs Ministères respectifs.</p> <p>Le service de la caisse qui reçoit le bon de caisse du fournisseur procède au paiement de la dépense après vérification de l'identité du véritable créancier. L'agent du guichet caisse qui a procédé au paiement appose, en guise « d'acquit libératoire » le cachet « Payé » sur le bon de caisse ayant servi de support à ce paiement. L'acquit libératoire apporte la preuve de l'extinction de la dette de l'Etat à condition que le paiement correspondant ait été fait au profit du vrai créancier de l'Etat.</p>

Source: Mission BAD, composante Exécution budgétaire et Secteur parapublic, Bissau Mai 2009.

### *Faiblesses*

**2.66 Malgré les efforts qui ont été enregistrés pour canaliser le respect de la procédure normale de paiement des dépenses publiques en Guinée-Bissau, on constate encore de nombreuses anomalies lors la phase administrative. Les principales insuffisances sont :**

- Procédure inadéquate pour la certification du service fait.** On observe que le principe de paiement après service fait souffre de graves entorses. En Guinée-Bissau, la certification du service fait est effectuée par le DGB sans les supports immédiats de cette vérification, c'est-à-dire ni au travers d'un visa du bon de livraison par le DAF du Ministère correspondant et du visa de bon de démarrage des travaux par le responsable désigné par le Maître d'ouvrage. Par ailleurs, à cause des tensions de trésorerie au Trésor et de la difficulté éprouvée par l'Etat à payer dans les délais ses créanciers, certains fournisseurs de l'Etat refusent depuis quelques années à faire le service demandé avant paiement, comme l'impose la procédure. Cette pratique fait courir le risque de non livraison de la commande ou de non réalisation des travaux ou d'allongement des délais d'exécution au niveau du fournisseur. L'inexistence du service fait met à mal la crédibilité de l'acquit libératoire délivré par le Caissier de

l'Etat (Trésorier Général) lors du paiement effectué au profit d'un fournisseur qui n'aurait pas fait le service. L'acquit libératoire qui est formalisé au niveau du Caissier par l'apposition sur le titre de paiement du cachet « Payé » et qui est censée libérer l'Etat à travers l'extinction de sa dette, est conditionnée par le paiement au bénéfice du vrai créancier, en l'occurrence celui qui aura fait au préalable le service et non le contraire.

- **Inexistence de contrôle externe à posteriori des caisses d'avance.** On a constaté aussi l'inexistence de tout contrôle sur les caisses d'avance alors que la procédure en vigueur exige la justification dans un délai précis de ces caisses d'avance, mais aussi leur contrôle par un organe de contrôle hors de tutelle de la DGB (Inspection Générale des Finances par exemple). La Direction du Contrôle financier ne vérifie que la conformité des pièces qui accompagnent les caisses d'avance. La présence de tous ces éléments dans le dossier de la caisse d'avance N est en effet une condition pour pouvoir bénéficier de la caisse d'avance N+1.
- **La tutelle de la DGB sur le contrôle financier.** Le rattachement du Contrôle financier à la DGB affaiblit la crédibilité de ce contrôle, pourtant fondamental dans le circuit de la dépense.
- **Faiblesse des capacités.** D'une façon plus générale on observe un manque de capacité, en nombre et compétences, au niveau des acteurs des dépenses budgétaires : l'administrateur de crédits (Directeur des Affaires Financières), chargé de l'initiative de la dépense (engagement) et de son suivi (liquidation au travers du contrôle du service fait, vérification de la facture et demande de mandatement adressée à l'ordonnateur); (ii) du contrôleur financier chargé de donner l'autorisation d'engager une dépense (visa préalable à l'engagement) et de contrôler la régularité de la dépense après son ordonnancement et avant la transmission du mandat au comptable; (iii) des services ordonnateur (budget) chargé de vérifier la dépense avant de procéder à son mandatement.

2.67 **L'installation du SIGFIP a permis d'améliorer la fluidité du traitement des opérations au niveau de la DGB, mais son potentiel demeure sous-employé pour appuyer la mise en force générale des procédures d'exécution conformes aux dispositions du cadre UEMOA.** L'installation de SIGFIP a permis de (i) réduire les délais d'exploitation des requêtes d'engagement et des fiches de dépenses (ce qui a occasionné un gain de temps pour tous les acteurs du circuit) et (ii) d'ajouter au contrôle traditionnellement manuel une série de contrôles mécaniques à toutes les étapes du processus d'exécution de la dépense et (iii) d'en améliorer la qualité grâce à la possibilité désormais acquise du rejet systématique et mécanique. Mais le système a un potentiel encore sous-employé, non seulement dans le reporting mais également pour normaliser la gestion budgétaire sous la séquence des procédures envisagées par la législation, carence à laquelle pourrait remédier en partie la présence, et l'utilisation systématique, d'un guide utilisateur du SIGFIP.

*La procédure exceptionnelle d'exécution des dépenses de l'Etat*

- Cette procédure est utilisée lorsque les dépenses sont payées sans ordonnancement préalable. Il s'agit en général des catégories de dépenses suivantes : Remboursement de la dette, Dépenses des Ambassades, Frais de mission, Evacuation sanitaire, Dépenses des militaires, Cotisations aux organismes internationaux, Salaires, Avances

sur salaires et paiements divers sans précisions. Certaines de ces dépenses ne sont pas rattachées au Budget dès le départ (dépenses hors budget) alors que d'autres disposent bien d'une imputation budgétaire. Les deux doivent être régularisées en principe dans les 7 jours qui suivent leur paiement. Les dépenses n'ayant aucune imputation budgétaire au départ ne peuvent être régularisées que si des crédits de régularisation ont été dégagés à cette fin.

- Les modalités de cette procédure reposent sur la démarche suivante : L'autorisation des dépenses non titularisées est accordée par le Ministre des Finances sur requête du Ministre sectoriel. A la réception de la requête autorisée, le Trésor procède à l'émission du titre de paiement correspondant. Ce titre est transmis au Ministre des Finances ou au Secrétaire d'Etat au Trésor pour signature. C'est à l'issue de ce processus que le Trésor procède au paiement de la dépense par l'intermédiaire du DAF ou de la Banque centrale. Il appartient par la suite au DAF de lancer la procédure de régularisation en transmettant les pièces de la dépense déjà effectuée par le Trésor au Directeur Général du Budget.
- La régularisation respecte les différentes étapes de la procédure normale, à la seule différence que la requête de dépense est adressée préalablement au Trésor qui sur ordre du Ministre des Finances, se charge de l'émission du titre de paiement et du paiement de la dépense correspondante.

**Tableau 2.4: Les étapes de la procédure exceptionnelle**

Etapes	Intervenants	Actions
1-	Administrateur de crédits	Introduction par le Ministre sectoriel de la requête de DNT au Ministre des Finances pour signature
2-	Ministre des Finances	Transmission de l'ordre au Trésor pour paiement
3-	Trésor	Etablissement d'un formulaire spécial soumis au visa du Ministre des Finances ou du Secrétaire d'Etat au Trésor
4-	Ministre des Finances	Visa du formulaire
5-	Trésor	Emission de l'ordre de paiement au profit du bénéficiaire ou du DAF
6-	Gestionnaire de crédits (DAF)	Transmission au DGB des pièces de la dépense ainsi effectuée pour régularisation

Source: Mission BAD, composante Exécution Budgétaire et Secteur Parapublic, Bissau, Mai 2009.

### *Faiblesses*

2.68 **La pratique des dépenses non titularisées (DNT) est toujours en vigueur dans le circuit des dépenses publiques en Guinée-Bissau.** Néanmoins, malgré leur importance, la régularisation des dépenses non titularisées intervient pour l'essentiel sur l'exercice. Il est cependant nécessaire d'aller plus loin en abolissant cette pratique, car l'absence de dispositif législatif et réglementaire interdisant la procédure dérogatoire est un encouragement à celle-ci. Cette pratique exclut tout contrôle sur la chaîne de la dépense publique (contrôle à priori sur les engagements du Contrôleur financier et contrôle de régularité du comptable) et ne permet pas toujours à la dépense d'être conforme avec les dispositions budgétaires votées par l'Assemblée Nationale Populaire. Certaines dépenses non titularisées ouvrent en effet la voie à des dépassements de crédits. Par ailleurs, le recours à la procédure exceptionnelle favorise l'éviction de certaines dépenses initialement prévues et au caractère parfois prioritaire

(salaires par exemple) ainsi que l'accumulation des arriérés de paiement. Les dépenses à régulariser peuvent dissimuler des dépenses hors budget difficile en cas d'insuffisance de crédits.

2.69 **La pratique des DNT est aussi encouragée par d'autres faiblesses.** Il s'agit notamment de (i) la faible capacité des services de dépenses tant en moyen qu'en formation, et (ii) la faible diffusion des informations sur l'exécution budgétaire, qui réduit l'incitation à l'auto-discipline des responsables budgétaires.

#### *Risques*

2.70 **Les risques fiduciaires et économiques sont profonds.** L'inefficacité du circuit de la dépense, l'absence de contrôle efficient sur le service fait et la continuation de la pratique des DNT entraînent un risque élevé d'exécuter un budget hors de l'autorisation de l'ANP, de conduire à des dépassements budgétaires et créer d'importants arriérés comme observés dans le PEFA.

#### *Recommandations*

2.71 **A court terme,** les priorités sont de (i) mettre en place un dispositif de contrôle du service fait efficace, (ii) interdire le paiement avant service fait en dehors des cas prévus par la réglementation, (iii) adopter un dispositif législatif et réglementaire interdisant la procédure dérogatoire des DNT, (iv) préparer un guide méthodologique des procédures de dépenses sur SIGFIP, (v) sécuriser le SIGFIP afin de garantir sa fiabilité et ainsi de renforcer l'efficacité du circuit de la dépense et le suivi de l'exécution du budget, (vi) préparer sur base de SIGFIP des rapports exhaustifs trimestriels et accroître la dissémination des informations d'exécution budgétaire, et (vii) lancer un programme d'amélioration de la formation des administrateurs de crédit.

2.72 **A moyen terme,** il sera important de (i) décharger les DAF de leur rôle de billeteur dans la paie des salaires des agents de la Fonction publique en mettant en place un paiement de la solde par virement bancaire, (ii) procéder à la nomination des régisseurs de recettes dans les Ministères sectoriels en vue de la centralisation des recettes de l'Etat au Trésor, et (iii) renforcer le contrôle des caisses d'avance.

### **Les dépenses d'investissement de l'Etat**

#### *Existant*

2.73 **Le processus d'exécution du budget d'investissement de l'Etat débute en amont avec l'intervention des Ministères sectoriels (Administrateurs de crédits et DAF).** Leur intervention est ensuite relayée: (i) par l'ordonnateur unique du budget de l'Etat (Ministre des Finances) appuyée par le Ministère de l'Economie, du Plan et de l'intégration régionale, la Direction Générale du Plan et la DGB. La DGT intervient à l'aval de ce circuit pour la partie comptable. Ce schéma s'applique aux seuls investissements financés sur les ressources nationales. L'autre partie des dépenses d'investissement (opérations financées sur les ressources extérieures) n'impliquent que les bailleurs de fonds et les gestionnaires de projet et bénéficiaires (ONGs, Ministères sectoriels). Parmi ces multiples intervenants, seul le dispositif de la Direction Générale du Plan a été évalué.

2.74 **L'organisation institutionnelle de la Direction Générale du Plan a été fixée par le décret n°9/06 du 2006 portant organisation du Ministère de l'Economie, du Plan et de**

**l'Intégration régionale.** Ce décret a été publié dans le journal officiel n°41/2006 du 9 Octobre 2006. La Direction Générale du Plan est organisée autour de cinq directions : Direction de la Programmation des Investissements publics, Direction de la Planification stratégique, Direction du Développement régional, Direction des Coordinations des Aides, Sécurité alimentaire et Population. A son article 20, chapitre 3 relatif au titre portant organisation du Ministère de l'Economie, du Plan et de l'Intégration régionale, ce décret stipule que la Direction Générale du Plan est chargée (i) de préparer le plan national et les plans régionaux de développement économique, (ii) d'élaborer le programme triennal d'investissement public, (iii) de faire la collecte des éléments devant servir d'appui à la mise en œuvre de ces plans, et (iv) d'exercer d'autres fonctions que pourraient lui confier la loi ou son supérieur hiérarchique.

#### *Faiblesses*

**2.75 L'archaïsme du décret de 1986 sur le règlement général de la comptabilité publique affecte aussi le budget d'investissement.** Pour cette partie du budget, ce texte dégage les mêmes lacunes que celles qui ont été soulignées plus haut dans le cas du budget de fonctionnement.

**Tableau 2.5: Etat des effectifs et du matériel (ordinateurs) à la Direction Générale du Plan**

Direction Générale du Plan	1-Direction de la Programmation des Investissements publics	13	
	2-Direction de la Planification stratégique	4	
	3-Direction du Développement régional (a)	25	
	4-Direction des Coordinations des Aides (b)	1	
	5- Service de Sécurité alimentaire	4	
	6- Service de la Population	4	

*Source:* DGB, Ministère des Finances, Guinée-Bissau Mai 2009.

**2.76 Les faiblesses des capacités sont importantes.** La Direction Générale du Plan fonctionne avec un effectif de près de 51 personnes mais ne dispose pas toujours de toutes les compétences requises. L'organisation actuelle de la Direction Générale du Plan cadre bien avec le schéma défini dans le décret sus visé, mais tous les services prévus dans ce cadre ne sont pas fonctionnels, faute de moyens humains et/ou matériels. Au niveau opérationnel, la Direction Générale du Plan est handicapée par la faiblesse de ses capacités fonctionnelles : les projets d'investissement qui sont proposés par les secteurs ne sont pas étoffés par des études techniques. L'absence de véhicules empêche les services de faire le suivi de la mise en œuvre des projets sur le terrain, en particulier lorsque cela se passe dans les régions. Les insuffisances en équipement pénalisent le bon fonctionnement des services ; la Direction de la Programmation ne dispose pas de logiciel, et la préparation des prévisions du budget d'investissement continue à se faire sur tableur Excel.

## *Recommandations*

2.77 **A moyen terme**, les priorités sont de (i) renforcer la Direction Générale du Plan en assistance technique (Programmation, Macroéconomie et Informatique en particulier), (ii) doter la DGP de logiciel de programmation pour l'élaboration du Budget d'investissement, et (iii) accroître les moyens de la Direction Générale du Plan dans les domaines suivants : Appui technique, Personnel, Formation, Moyens matériels et logistiques, et Véhicules pour le suivi régulier sur le terrain et dans les régions de la gestion des projets.

### **Les règles de gestion des crédits**

#### *Existant*

- **La pratique des «douzièmes provisoires» est devenue la mode principale de mise à disposition des crédits budgétaires.** Au terme des Directives de l'UEMOA auxquelles les pratiques budgétaires se réfèrent, l'exécution du budget commence avec la mise à disposition des crédits à leurs bénéficiaires et s'achève au 31 décembre pour les opérations d'ordonnancement. Dans les faits, les Ministères sectoriels sont informés officiellement sur le niveau de leur dotation budgétaire après le vote de la loi des Finances à l'Assemblée Nationale Populaire par une lettre du Ministre des Finances. La mise à disposition des crédits qui commence au début de l'année budgétaire tient compte des plafonds fixés pour chaque Ministère. Mais depuis bientôt trois ans, l'exécution budgétaire s'effectue sous une stricte contrainte budgétaire compte tenu des problèmes de trésorerie. Ainsi, les crédits sont mis à disposition par douzième. Le dispositif du douzième provisoire (le 1/12ème des crédits de l'année budgétaire précédente) qui en principe ne devrait intervenir qu'à titre temporaire (avant le vote du budget de l'année N) afin de permettre aux Ministères sectoriels d'anticiper la consommation de leurs crédits budgétaires de l'année budgétaire N, a été érigé en pratique courante à cause des difficultés de trésorerie de l'Etat.
- **Les opérations prévues sur un budget doivent être exécuté la même année — selon le principe de l'annualité— mais on constate de fréquentes dérogations.** Cette règle permet au Parlement de veiller de façon stricte au respect de son autorisation et d'éviter que le chevauchement de plusieurs pèsent sur la trésorerie. Dans les faits, on constate que les problèmes de trésorerie amène les acteurs du circuit de la dépense à ordonnancer et payer des opérations de dépenses de l'exercice antérieur sur des recettes de l'exercice en cours sans autorisation du Parlement.

#### *Faiblesses et risques*

2.78 **La pratique d'une sur-régulation budgétaire est démotivante pour les Ministères sectoriels.** Cette sur-régulation par le recours systématique au douzième provisoire sur l'emploi par les Ministères sectoriels de leur dotation budgétaire initiale, pourtant approuvée par l'ANP, peut démotiver les DAF des Ministères qui se plaignent déjà que les besoins de leurs secteurs ne soient jamais pris en compte lors de la préparation du budget de l'Etat. La limite des engagements de dépenses lors de l'exécution du budget de l'Etat risque de porter atteinte à la crédibilité du budget, les dotations budgétaires initiales ne servant plus de repère aux gestionnaires de crédits (DAF des Ministères sectoriels). En Guinée-Bissau, cette pratique est l'une des raisons avancées par dissuade les DAF des Ministères sectoriels pour expliquer leur réticence à participer pleinement à la préparation du budget de l'Etat, leur implication dans ce processus étant qualifiée de « pure illusion ».



## Recommandations

2.79 **A court terme**, les priorités sont (i) de revenir à une utilisation classique du principe du « douzième provisoire » et éviter de ne recourir qu'aux seules réponses administratives (obligation d'engagement de la dépense subordonnée à une autorisation préalable du Ministre des Finances), et (ii) d'assouplir la procédure de mise à disposition des crédits aux DAF des Ministères sectoriels pour améliorer la qualité de l'exécution budgétaire.

### Les dépenses de personnel

#### Existant

- **La gestion administrative du personnel et des recrutements.** En Guinée-Bissau, chaque Ministère sectoriel dispose de l'initiative de procéder au recrutement de ses agents. Néanmoins, chaque recrutement est soumis à la validation de le Tribunal des Comptes avant d'être enregistré dans la base de données du Ministère de la Fonction Publique et transmise à la Direction de la Solde de la Direction Générale du Budget. Seuls les recrutements qui sont couverts par une dotation budgétaire reçoivent l'accréditation officielle de le Tribunal des Comptes et de la Fonction Publique et de la Direction Générale du Budget. Hors de cette validation officielle, les agents recrutés par les Ministères sectoriels s'exposent à ne percevoir aucun salaire même s'ils exercent déjà leur activité. Le tableau suivant met en relief la répartition des agents qui se retrouvent dans cette situation, faute de validation préalable en amont.

**Tableau 2.6: Nombre d'agents en activité mais ne percevant aucun salaire**

Ministères	Nombre d'agents
Education	1400
Santé	300
Finances	50
Justice	47
Jeunesse	02
Tourisme	21
Infrastructure	20
Agriculture	13
Présidence de la République	28
Présidence et Conseil des Ministres	13
Ministère public (Parquet au Tribunal)	36
Secrétariat d'Etat aux Transports et Communication	09
Secrétariat d'Etat des Communautés	09
Cour des Comptes	10

Source: DAF des Ministères sectoriels, Bissau Mai 2009.

- **Paiement des agents non formellement recrutés.** Les agents de l'Etat qui ne perçoivent pas de salaire parce que leurs recrutements n'ont pas été validés par le Tribunal des Comptes et le Ministère de la fonction publique pour absence de couverture budgétaire, ne reçoivent qu'une prime d'éloignement. Pour le Ministère de l'Education cette prime est calculée par rapport au salaire de base et en fonction de la

distance d'éloignement (25 pourcent pour la plus grande distance, 15 pourcent pour une distance moyenne et 10 pourcent pour la plus petite distance). Cette prime est payée sur les fonds de l'Agence française de développement. La situation est tellement préoccupante que le paiement de certains salaires est supporté par des financements extérieurs. C'est notamment le cas au Ministère de l'Education où certains salaires de base sont payés depuis l'année 2008 sur des fonds de la Banque mondiale (Education de base) et de la Coopération française (Education secondaire).

- **Gestion du fichier de la Fonction Publique.** Le Ministère de la Fonction publique a une base de données qui devrait en principe être alimentée par les recrutements validés par le Tribunal des Comptes et actualisés à la suite du nettoyage provoqué par les départs à la retraite et les décès. Ce nettoyage n'est pas régulier.
- **Gestion de la solde.** La gestion de la solde est assurée en aval par la Direction Générale du Budget pour le suivi des effectifs, la liquidation et l'ordonnement de la paie et par la Direction Générale du Trésor pour le paiement.
- **La liquidation de la paie.** La Direction de la Solde dispose d'un logiciel pour le traitement de la solde des agents de l'Etat qui est en exploitation depuis l'année 1986 (Logiciel PROFOX). Le traitement de la solde s'inscrit dans le cadre d'une procédure simplifiée de paiement des dépenses publiques. A la fin de chaque mois, il revient directement à la Direction Générale du Budget de procéder au mandatement de la paie sans engagement préalable de la part des DAF. Chaque agent de l'Etat fait l'objet d'un suivi individualisé en fonction de ses éléments indiciaires et des données récurrentes transmises par la Fonction publique (avancement en grade, décès, départ à la retraite). La Direction Générale du Budget a fait l'effort depuis 2007 de n'enregistrer dans sa base de données que les recrutements des agents de l'Etat validés par le Tribunal des Comptes et couverts par une dotation budgétaire. Néanmoins, en l'absence d'échanges systématiques de données entre la Fonction publique et la Direction Générale du Budget, il existe des écarts entre les données le fichier de la Fonction publique et celui de la DGB. Ces écarts rendent difficile toute maîtrise des effectifs de la Fonction publique.
- **Le paiement par la DGT.** Le paiement des salaires des agents de l'Etat se fait au niveau du Trésor sur la base du bordereau de la paie par Ministères et institutions que lui transmet chaque fin de mois la Direction Générale du Budget. Certains fonctionnaires sont payés par virement bancaire mais cette pratique qui n'est que récente, n'a pas encore été généralisée. La plupart des personnels de l'Etat est encore payé en numéraires par les DAF des Ministères respectifs. Ce système crée des charges importantes en ressources humaines. En outre les DAF courent des risques énormes dans le paiement en espèces des salaires des agents de leurs Ministères respectifs à Bissau et en régions, comme ce fut démontré par le cas de 2 billeteurs du Ministère de l'Education qui ont perdu au mois de Mai 2009 les sommes devant servir à la paie de Novembre et Décembre de certains agents à Bissau (perte de 6 millions de francs CFA) et de la région de Kinara (perte de 10 millions de francs CFA). La priorité accordée aux dépenses de salaires par les autorités du Ministère des Finances au cours des trois dernières années a permis de limiter une accumulation du stock d'arriérés de salaires. Néanmoins, la persistance de tensions de trésorerie au niveau du Trésor est à l'origine de l'existence de retards de paiement des salaires.

## *Faiblesses et risques*

2.80 **Une véritable maîtrise de la masse salariale reste à établir.** L'existence d'écarts entre les deux fichiers Fonction Publique-Direction Générale du Budget, entraînés par des défaillances multiples dans les systèmes, procédures, respects de règles et mécanismes de contrôle, traduit un dysfonctionnement qui rend incertaine toute maîtrise des effectifs de la fonction publique. La présence des DAF des ministères sectoriels dans le circuit de paiement des salaires aux agents de l'Etat en lieu et place des agents du Trésor constitue une anomalie qui traduit encore une mauvaise application des procédures de dépenses et accroît les risques d'insécurité dans la garde des fonds destinés à la paie des agents de Bissau et des régions, les Ministères sectoriels étant en effet dépourvus de coffres sécurisés qui sont l'apanage du Trésor. La non-actualisation systématique du fichier de la Direction de la Solde peut entraîner des surcoûts dans les dépenses de personnel de l'Etat.

## *Recommandations*

2.81 **A court terme**, les priorités absolues sont de (i) mettre en place un logiciel de gestion de la solde moderne — le Portugal s'est engagé au début de l'année 2009 à doter la Direction Générale du Budget d'un logiciel de gestion de la solde moderne et adapté aux besoins de la Direction de la Solde, (ii) centraliser les recrutements à la fonction publique, (iii) mettre en place un fichier unique de gestion de la solde exploitant les résultats du recensement biométrique des agents de l'Etat, et (iv) préparer des procédures sur la gestion du personnel.

2.82 **A moyen terme**, il sera important (i) d'imposer le paiement par virement, et (ii) de définir et mettre en œuvre de nouvelles règles de contrôle de la paie.

## **F. LA COMPTABILITE PUBLIQUE ET LE REPORTING**

### **Cadre juridique et organisation du système comptable**

#### *Existant*

- **Le positionnement de la DGT dans l'organigramme du Ministère.** Selon le décret-loi n° 9/2006 du 7 octobre 2006 publié au Journal Officiel n° 41 du 9 octobre 2006, fixant l'organisation du Ministère des Finances, ce ministère est chargé de l'élaboration et de l'exécution de la politique financière et budgétaire de l'État. Il est responsable de l'exécution des ressources et des charges budgétaires et de la gestion de la trésorerie de l'État. Dans la constitution du Gouvernement du 7 janvier 2009, il y a deux Secrétaire d'Etat : un Secrétaire d'Etat au Budget et aux Affaires fiscales et un Secrétaire d'Etat au Trésor. Aucun texte n'arrête actuellement le rattachement à l'un ou l'autre de ces Secrétaire d'Etat, une direction donnée. Il semble que la Direction Générale du Budget, la Direction Générale des Contributions et des Impôts et la Direction Générale des Douanes soient dans les faits rattachées au Secrétaire d'Etat au Budget et aux Affaires fiscales tandis que la Direction générale du Trésor est rattachée au Secrétaire d'Etat au Trésor. Il convient de souligner que le Ministère des Finances fonctionne depuis longtemps avec un seul secrétaire d'Etat qui avait sous sa tutelle la Direction générale du Trésor, la Direction générale des Marchés publics et du Patrimoine et le service d'informatique. Il en résulte que le décret loi n°9/2006 est devenu caduc et appelle une refonte totale pour prendre en compte la nouvelle architecture du Ministère des Finances.

- **Organisation de la DGT.** S'agissant plus particulièrement de la Direction Générale du Trésor, c'est également ce décret-loi qui fixe ses attributions et son organisation. Au terme de ce texte, la DGT est formée de quatre directions : La direction de la Dette, la Direction des pensions, la Direction de la Monnaie et du Crédit et la Trésorerie générale. L'organisation de la Trésorerie Générale n'est régie par aucun texte régulièrement adopté par les autorités compétentes. Elle est constituée de 3 services : le Service des dépenses, le Service des recettes et le Service de la comptabilité. Il n'existe pas de réseau des comptables publics dans le dispositif organique du Trésor public. Les services déconcentrés sont presque inexistants. La Trésorerie Générale est présente seulement dans quatre régions sur les huit de l'intérieur que compte la Guinée-Bissau. Dans ces postes déconcentrés, sa représentation se limite en la présence d'un agent chargé de l'encaissement des recettes auprès des services extérieurs de la Douane. Le volume des opérations réalisées par ces agents est qualifié d'insignifiant. Il en résulte une très forte concentration des opérations sur Bissau.
- **Non-séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptables.** La notion de comptable public au sens où le définit la Directive de l'UEMOA relative au règlement général sur la comptabilité publique est inexistante dans le corpus juridique de la Guinée-Bissau. Au terme de la Directive de l'UEMOA, « est comptable public tout agent public régulièrement habilité pour effectuer, à titre exclusif, au nom de l'Etat ou d'un organisme public, des opérations de recettes, de dépenses ou de maniement de titres, soit au moyen de fonds et valeurs dont il a la garde, soit par virement interne d'écritures, soit par l'intermédiaire d'autres comptables. » Or, en Guinée-Bissau, la pratique est profondément différente : la Trésorerie Générale apparaît plus comme une caisse centrale chargée d'encaisser les recettes et de décaisser les paiements, et elle ne procède à aucune prise en charge des recettes qu'elle est sensée recouvrer et ne dispose pas du pouvoir de signature des chèques ou ordres de virement domiciliés dans le compte unique du Trésor public à la BCEAO. C'est le Ministre des Finances ou un des Secrétaires d'Etat qui mouvemente le compte et procède ainsi au paiement des dépenses. De ce fait, le principe de la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable affirmé dans la Directive de l'UEMOA mentionnée ci-dessus n'est pas observé.
- **Fonction de réglementation comptable.** La fonction de réglementation comptable et budgétaire n'est prise en charge par la direction générale du Trésor ni par la direction générale du Budget. La fonction de comptabilité publique est assurée tant bien que mal par des juristes dans le cadre du projet LICUS. Cette fonction très importante, surtout en perspective de la transposition des futures directives de l'UEMOA relatives au nouveau cadre harmonisé des finances publiques, devrait donner lieu à un service intégré au sein de la DGT. En plus de l'élaboration de la réglementation concernant les comptables publics, les recettes, et les dépenses, les régies de recettes et de dépenses et sa participation à l'élaboration de la législation et de la réglementation fiscales et douanières, le service de la comptabilité publique doit également veiller sur l'application de la réglementation. En raison du principe de l'incompatibilité des fonctions de comptable public avec celles de directeur du Trésor ou de la comptabilité publique, il conviendrait de loger cette structure au sein de la DGT.
- **Système comptable.** Le système comptable est bâti sur un plan comptable simplifié (PCSE) recommandé par des experts d'AFRITAC. Ce plan comptable simplifié est

suffisamment développé pour décrire l'ensemble des opérations actuelles de la Guinée-Bissau. Il a été mis en œuvre en 2009 par arrêté du ministre chargé des Finances et est utilisé en partie par la Trésorerie générale pour comptabiliser les opérations financière (comptes classe 5) de recettes (classe 7) et de dépenses (comptes classe 6): et les comptes d'imputation provisoire de dépenses. Le système permet la tenue de la comptabilité à partie double ce qui un net progrès par rapport à la situation antérieure. Le plan comptable simplifié de l'Etat en application présente l'avantage d'être en phase avec le futur plan comptable de l'UEMOA en ce sens qu'il ne prévoit pas la classe 9 « comptabilité analytique budgétaire» qui décrit l'ensemble des opérations budgétaires selon la présentation de la loi de finances et la classe 0 « Résultat des lois de règlement et comptes d'ordre » qui retrace des informations financières dont le suivi est exigé par les textes. Ainsi la transposition de la directive en sera facilitée.

- **Tenue des comptes.** Le système comptable actuel présente essentiellement une comptabilité de caisse. La Trésorerie générale ne passe pas d'écritures comptables de prise en charge des recettes ou des dépenses. Les droits ne sont constatés ni en recettes ni en dépenses. Le TOFE qui devait être tiré des éléments de la balance du Trésor est confectionné à partir de données statistiques rassemblées par la Direction de la Conjoncture. La reprise des opérations du Trésor antérieurement confiée à la BCEAO a été rendue possible grâce à la mise en place d'une comptabilité essentiellement axée sur les opérations de caisse : encaissement des recettes et paiement des dépenses par caisse ou par banque, tenue des comptes et édition de balance des comptes.
- **Trésorerie.** La mission d'assistance technique financée par le projet LICUS et composée d'anciens cadres de la BCEAO du Sénégal a contribué à mettre en place un service de la trésorerie à coté des services de recettes et de dépenses déjà existants au niveau de la Trésorerie générale. La mise en place ce service a été l'occasion de clôturer les comptes bancaire ouverts à la BCEAO au nom des départements ministériels et la fin des conventions liant l'Etat de Guinée-Bissau à ECOBANK ou la BAO pour le recouvrement des recettes de la DGD et de la DGCI. En effet, jusqu'à la création du service de la trésorerie à la TG (Août 1997), des comptes étaient ouverts au nom d'entités publiques autres que le Trésor, dans les livres de la BCEAO et fonctionnaient sous la signature des responsables des Directions Administratives et Financières (DAF).
- **Système informatique.** La TG partage le même site que la DCSI. Elle ne dispose pas dans son organisation d'une fonction informatique. Elle utilise une application de caisse mise en place en 2007. L'exploitation de cette application est assurée par un consultant dont le contrat est arrivé à terme en juin 2008. Le système d'information est insuffisamment exploité car le personnel n'est pas formé à l'utilisation du système d'information et la compréhension et l'appropriation des documents de travail (manuels de procédures, règlement de caisses) écrits en français ne sont aisées pour de nombreux agents qui ne maîtrisent pas cette langue.

#### *Forces*

**2.83 Le Trésor Public assure la gestion du compte de l'Etat depuis le transfert des comptes détenus par la BCEAO dans les livres du Trésor à partir du 21 août 2007.** Désormais, la Trésorerie générale centralise l'encaissement des opérations de recettes douanières et fiscales.

## *Faiblesses*

2.84 **Les lacunes juridiques sur le positionnement du Trésor au sein du Ministère des Finances, l'organisation de la DGT et du réseau comptable ainsi que sur les missions du comptable publics, constituent des faiblesses.** Le plan comptable de l'État est à présent harmonisé avec celui des autres États membres de l'UEMOA. Le nouveau plan comptable, mis en place effectivement en 2007, reprend les grands principes de la comptabilité générale de l'État tenue en partie double sur des registres servis manuellement. Il permet la comptabilisation des opérations budgétaires de dépenses sur base ordonnancements et de recettes sur base encaissements en classe 9 en cours d'année et leur reprise dans les classes 6 et 7 en fin d'année. Les opérations comptables sont régulièrement enregistrées et font l'objet d'arrêtés périodiques.

2.85 **Les opérations, malgré leur nombre relativement limité, s'exécutent mal du à l'absence de personnel compétents et bien formés.** Le Trésor, qui est le responsable du paiement de l'ensemble des dépenses de l'État, y compris celles de la dette publique, met en paiement chaque année environ 15.000 mandats et un millier de titres de recettes, ce qui ne représente pas un niveau d'activité très élevé —entre 60 et 70 mandats à payer par jour ouvrable. A la Trésorerie Générale, les opérations de contrôle incombant au Trésor sont effectuées, et les postes comptables rapprochent chaque mois leur situation bancaire sur la base des chèques reçus et des chèques émis. La balance est toutefois produite dans un délai élevé de 45 jours après la fin de la période de référence. La mission a pu disposer des balances 2005, 2006, 2007 et celle au 30 avril 2008 (soit dans les délais indiqués).

2.86 **L'informatisation du Trésor est rudimentaire et très ancienne.** Le Trésor ne dispose pas d'un système informatique en réseau. C'est donc avec difficulté que le Trésor parvient à fournir une information fiable sur l'exécution du budget de l'État. Il conviendra de saisir l'opportunité de l'installation de SIGFIB pour le relier au système comptable du Trésor, et de présenter ainsi une vision complète et continue de l'ensemble du circuit de la dépense.

## *Risques*

2.87 **Le risque lié au système de comptabilisation des recettes et des dépenses de l'État est systémique et élevé.** Le dispositif de contrôles pour réduire ce risque n'est actuellement pas en place. Le mode de comptabilisation des recettes fiscales et douanières ne permet pas d'établir des comptes sincères et rend difficile le contrôle sur les recettes budgétaires. De plus, la précarité du système informatique du Trésor ne lui permet pas d'assurer la fiabilité de ses opérations. Enfin, l'absence de production de comptes de gestion constitue un obstacle pratique à l'exercice de la responsabilité des comptables publics.

## *Recommandations*

2.88 **A court terme,** les priorités sont de (i) réactualiser le décret loi 2006/09 du 7 octobre 2006 portant organisation du Ministère des Finances pour établir les liens entre le Secrétaires d'Etat et la DGT, (ii) rendre opérationnelle les directives de l'UEMOA relatives aux lois de finances, au règlement général sur la comptabilité publique, au plan comptable de l'Etat, au TOFE et au code de transparence (formation, guide de procédure, version portugaise), (iii) prendre un décret portant organisation de la Direction générale du Trésor, (iv) prendre un décret portant organisation de toutes les autres directions générales du ministère des Finances, (v) prendre un texte (arrêté ou décret) pour organiser la trésorerie générale, (vi) prendre les textes idoines pour organiser les autres directions de la DGT et des

autres directions générales, (vii) prendre un décret relatif à la responsabilité des comptables publics, et (viii) mettre en place une informatique performante et interfaçable avec le SIGFIP.

2.89 **A moyen terme**, il sera important de (i) rendre au Trésorier général la plénitude de sa fonction de comptable public (prise charge des émissions d'impôts, octroi et gestion des crédits en douane, recouvrement des impôts et droits de douane, paiement des dépenses de l'Etat, gestion des comptes du Trésor public à la BCEAO, production de balances et de compte de gestion), (ii) créer un service de la comptabilité publique (réglementation comptable et budgétaire et contrôle de l'application de la réglementation), (iii) faire de la trésorerie générale un poste comptable supérieur et principal avec des postes comptables subordonnés (recettes et dépenses), et de créer ces deux postes (un poste comptable subordonné chargé des recettes et un poste comptable subordonné chargé des dépenses), (iv) mettre en place le réseau de comptables publics qui aura été dessiné dans les textes, (v) recruter des cadres supérieurs et moyens et les former aux métiers du Trésor (comptabilité de l'Etat, finances publiques, recouvrement, dépenses publiques, marchés publics, etc.), et plus généralement de développer le capital humain de la DGT (recrutement de personnel et renforcement des capacités), et (vi) pour ce faire, d'ouvrir une école financière pour tous les métiers comptable et budgétaire (ENA).

### **Les Contrôle de l'exécution des dépenses budgétaires par le Trésor**

2.90 **Actuellement, les attributions du Trésor se limitent au contrôle de la régularité de la dépense avant paiement.** Ce contrôle consiste à vérifier que tous les visas requis figurent bien sur les pièces du dossier. La Trésorerie générale est connectée au SIGFIP et peut à cet effet procéder aux vérifications nécessaires et faire la validation ou le rejet électronique du dossier. Les contrôles physiques sont réalisés au vu du mandat et des pièces justificatives qui l'accompagnent. Si les contrôles sont concluants la prise en charge est faite au niveau du système au moyen du module prise en charge pour mise en règlement (PECMAR). Après avoir procédé aux précomptes nécessaires, un ordre de paiement est généré à travers le système et transmis à la caisse en attendant de recevoir l'ordre de payer venant du Ministre. Il n'ya pas d'écriture comptable de prise en charge des mandats, seuls les comptes financiers et de charges (classes 5 et 6) sont mouvementés au moment du paiement.

2.91 **Les contrôles opérés par le Trésor ne portent pas sur la certification du service fait.** Aucun procès verbal de réception n'est joint aux dossiers de dépense qui nous ont été présentés et, évidemment aucune mention de prise en charge en comptabilité matières n'y figure.

2.92 **Il est très fréquent que le paiement opéré par la Trésorerie générale ne soit effectué directement au profit du bénéficiaire.** Le rôle de caissier devrait consister à s'assurer que l'on paie au véritable bénéficiaire et que l'acquit reçu est libératoire. Il arrive souvent que l'argent soit remis aux DAF des ministères dépensiers malgré le fait que le bénéficiaire clairement indiqué sur le titre de paiement soit une autre personne, en l'occurrence le fournisseur. Il est évident qu'en pareil cas, l'acquit apposé sur le titre de paiement n'est pas libératoire puisque non conforme à la réglementation de l'UEMOA.

2.93 **Les paiements sont trop souvent effectués en numéraires.** La mission relevé que certains paiements sont opérés pour des sommes dépassant 100.000F CFA au profit de fournisseurs personnes physiques ou morales. En bonne règle, ces paiements devaient être faits par virement bancaire. Il s'y ajoute que des règlements sont effectués par l'émission d'un chèque au profit des Directeurs Administratifs et Financiers des Ministères dépensiers

qui paient leurs créanciers selon des méthodes très variables (reçus, feuilles volantes, imprimés divers) jouant ainsi le rôle de caissier normalement dévolu au Trésor. Aucune justification des paiements effectués n'est adressée au Trésor public.

#### *Forces*

2.94 **On a observé de gros progrès par rapport aux précédentes évaluations** dans les quelles on constatait que le Trésor Public payait sur la base d'un simple titre de paiement signé par le Ministre chargé des Finances ou le Secrétaire d'Etat au Trésor sans les pièces justificatives qui étaient retenues par le Direction générale du Budget. Il faut relever que désormais le Trésor public est destinataire de toutes les pièces justificatives. Les règlements sont directement domiciliés dans le compte unique du Trésor depuis la suppression des comptes ouverts au nom des ministères dépensiers. Il reste cependant à vérifier qu'il n'existe pas de comptes toujours ouverts au nom d'institutions telles que la Présidence de la République, l'Assemblée Nationale Populaire ou même des Ministères. En outre, depuis septembre 2008, le Système Intégré de gestion des finances publiques (SIGFIP) est opérationnel et permet au Trésor public de saisir les précomptes et d'éditer les ordres de paiement au moyen du module de prise en charge et mise en règlement (PECMER) installé à la Trésorerie générale.

2.95 **Il existe bien un manuel de procédures globalement adéquat.** Un manuel de procédures et des modes opératoires est mis à la disposition de la section caisse du service de la trésorerie. Ce manuel indique tous les contrôles et gestes que doivent observer les préposés à la caisse. L'observation stricte de ses indications devrait pouvoir empêcher de remettre des fonds à une personne autre que le véritable bénéficiaire.

#### *Faiblesses et Risques*

2.96 **Il n'existe pas de texte officiel établissant la liste des pièces justificatives.** Il n'existe pas de prise en charge des mandats en comptabilité générale à la Trésorerie Générale. La dépense est enregistrée avant même qu'elle soit matériellement exécutée par le Directeur Administratif et Financier du Ministère dépensier. Le Trésor enregistre le paiement de la dépense avant tout décaissement réel et en l'absence de l'acquit du bénéficiaire ne disposant pas de cette façon de justificatif de paiement en vue de la tenue de la comptabilité.

2.97 **Le fait de remettre les fonds aux DAF est problématique.** La remise des fonds aux DAF pour qu'ils les reversent au véritable bénéficiaire leur confère une fonction de caissier normalement exercée par le Trésor ne permet pas une séparation des tâches adéquate et rend inopérant le dispositif sur la responsabilité personnelle du comptable. De plus, on ne voit pas en quoi le fait de confier le paiement, non au Trésor, mais aux DAF garantirait une plus grande fiabilité des opérations. Bien au contraire, ce type de pratique, en plus de compliquer la procédure, constitue une entorse à la réglementation de la comptabilité publique et un risque de détournement de fonds. En outre, l'Etat court le risque d'être poursuivi pour non paiement de sa dette et d'avoir à payer deux fois si jamais un DAF commet l'indélicatesse de ne pas remettre les sommes à leurs véritables bénéficiaires.

#### *Recommandations*

2.98 **A court terme**, la priorité est (i) d'appliquer la réglementation en matière de paiement, (ii) d'instituer la prise en charge comptable des titres de paiement, (iii) de définir la



liste des pièces justificatives des dépenses et (iv) de concevoir un manuel de procédures de contrôle des dépenses publiques.

## G. GESTION DE LA TRESORERIE

### *Existant*

2.99 **En Guinée-Bissau, la gestion de trésorerie se limite à arrêter à la fin de la journée le montant encaissé au cours de la journée.** A ce montant est ajouté le solde du compte du Trésor public à la Banque centrale dont le relevé est retiré chaque matin par un agent de la Trésorerie générale. Le cumul de ses montants est porté à la connaissance du Ministre chargé des Finances par le Trésorier général. Sur la base de cette information, le Ministre chargé des Finances fixe le montant à régler et les dépenses concernées. Le Trésor sort les mandats à régler et prépare les chèques ou ordres de virement qu'il soumet à la signature du Ministre chargé des Finances.

2.100 **A l'heure actuelle, la gestion prévisionnelle de la trésorerie est inexistante.** Il existerait un plan annuel de trésorerie mais il n'est pas mis en œuvre. L'objectif d'un plan de trésorerie est de mettre à la disposition des autorités financières dès le premier jour de chaque mois, l'information nécessaire relative aux disponibilités, aux ressources attendues, et aux dépenses envisagées afin de pouvoir déterminer pour le mois qui commence, une capacité de paiement et une capacité d'engagement. Le Comité de Gestion de la Trésorerie qui a été créé en 2002 n'a été opérationnel qu'à partir de 2004 en raison de l'instabilité politique, mais il n'est plus actif depuis l'installation de la nouvelle équipe gouvernementale. Pour le suivi spécifique des recettes, il n'existe pas de structure multi-services (Trésorerie générale, de la Direction générale des Impôts et Contributions, la Direction générale des Douanes, de la Direction chargés des prévisions et la conjoncture, la Direction générale du Budget) qui examine l'état de réalisation des objectifs de recettes mis à la charge de chaque structure concernée sur la base du découpage mensuelle des ressources annuelles attendues et se réunisse fréquemment pour faire le point et apporter les ajustements nécessaires pour une bonne exécution du plan de trésorerie.

2.101 **Le principe de la centralisation de la trésorerie n'est pas globalement mis en œuvre.** Il convient de noter très positivement la décision prise par le Gouvernement de clôturer les comptes qui étaient ouverts au nom des ministères et d'instaurer un compte unique du Trésor qui reçoit les recettes de l'Etat et par lequel toutes les opérations de paiement sont opérées. La procédure actuelle permet au Ministre chargé des Finances d'être au cœur du dispositif et de faire directement les arbitrages en matière de paiement. Les dépenses jugées sensibles pourront de ce fait recevoir la priorité. Cependant, certains ministères continuent de conserver le produit des recettes qu'ils encaissent eux-mêmes pour faire face à leurs dépenses de fonctionnement. En outre, dans les régions, les services de la DGD et de la DGCI versent entre les mains du Trésor les recettes encaissées après avoir déduit des sommes destinées à leur fonctionnement. Bien que ces montants sont probablement fiables, cette pratique a un impact négatif sur la trésorerie de l'Etat et implique en outre que la trésorerie de l'Etat n'est pas connue dans son exhaustivité.

### *Faiblesses*

2.102 **Le dispositif actuel reste un dispositif d'urgence.** Le dispositif actuel, permettant juste de régler les dépenses du lendemain par les recettes de la veille, ne donne aucune

visibilité sur les rentrées prévisibles des recettes. Ce dispositif favorise de ce fait l'accumulation d'arriérés de paiement.

### *Risques*

2.103 **Les risques fiduciaires, financiers et économiques liés à la faiblesse de la gestion de trésorerie sont significatifs.** La gestion de la trésorerie sans prévision sur un horizon annuel, trimestriel et mensuel sur les recettes et les dépenses, dans un contexte très limité de possibilités de financement de la trésorerie, favorise l'accumulation des arriérés. Il nuit aussi à la bonne exécution du budget, puisque le paiement des dépenses jugées « non prioritaires » ou ne bénéficiant pas suffisamment de lobbying risquent de rester longtemps sans être payées. La pratique consistant pour certains ministères à conserver le produit des recettes qu'ils encaissent eux-mêmes pour faire face à leurs dépenses de fonctionnement risque de nuire à l'appréciation du niveau global de la trésorerie de l'Etat et à la transparence de ses opérations financières. Il ya des risques que les fonds perçus par les agents de ces ministères ou de la DGIC et de la DGD ne soient par reversés dans leur totalité.

### *Recommandations*

2.104 **A court terme**, les priorités sont (i) d'établir un plan de trésorerie annuel mensualisé préparé sur la base de projections du total des ressources (recettes fiscales et non fiscales, produit des emprunts) et de plafonds de dépenses, (ii) de mettre en place un comité de suivi des recettes composé de la Trésorerie générale, de la Direction générale des Impôts et Contributions, la Direction générale des Douanes, de la Direction chargés des prévisions et la conjoncture, la Direction générale du Budget, (iii) de maintenir le Comité de trésorerie et le rendre fonctionnel, (iv) de créer une régie de recettes au sein de la DGIC et de la DGD, (v) de créer une régie de recettes au sein de chaque ministère ou organisme percevant des recettes, (vi) d'installer les équipements déjà acquis (ordinateurs et logiciel de gestion de la dette publique) en veillant à ce que le logiciel à installer soit compatible et susceptible d'être intégré au système d'information du Trésor et du SIGFIP.

## **H. LES CONTROLES BUDGETAIRES**

### **Les contrôles budgétaires en général**

2.105 Les contrôles budgétaires sont généralement individuels et à priori, c'est-à-dire opération par opération, dans le circuit de la dépense et collectifs et à posteriori lors de l'examen des documents comptables et financiers qui les retracent.

### *Existant*

- **Acteurs.** Les contrôles internes sont assurés par le Contrôle financier et l'Inspection Générale des Finances et les contrôles externes par le Tribunal des Comptes et par l'Assemblée Nationale Populaire. Il n'existe pas d'Inspection générale d'Etat.
- **Des contrôles partiels et incomplets.** Actuellement et sous réserve de ce qui a été indiqué dans la section exécution budgétaire, la gestion administrative de l'exécution budgétaire s'opère à peu près normalement pour les opérations traitées dans SIGFIP. Par contre, l'absence, en aval, de gestion comptable digne de ce nom constitue un obstacle considérable à l'exercice de contrôles. Les seuls contrôles possibles, bien que partiels et incomplets sont les contrôles internes exercés au fur et à mesure du

déroulement des procédures informatisées, les contrôles externes, en dehors des investigations thématiques résultant de plans d'action annuels ou de réquisitions ponctuelles, ne sont pas possibles en raison du manque de fiabilité ou de l'absence de documents comptables et financiers à contrôler. La mise en cohérence de la comptabilité administrative et de la comptabilité générale est un véritable casse tête en raison de la dispersion des informations, de leur caractère souvent partiel et d'une centralisation périodique très aléatoire.

- **Absence d'instruments de contrôle.** Il n'est produit ni comptes de gestion, ni compte général de l'administration des finances, ni loi de règlement, ni situations budgétaires d'exécution complètes et crédibles. Seule aujourd'hui une comptabilité administrative partielle, car non exhaustive de l'ensemble des opérations, peut être produite automatiquement dans SIGFIP.
- **Confusion des genres dans l'exercice des contrôles.** Il y a confusion des genres et chevauchements des rôles dans l'exercice des contrôles. Ils ne couvrent pas non plus la totalité du cycle de traitement de la dépense et ne sont pas appliqués à toutes les dépenses. Ils ne sont ni exhaustifs ni complets. Dans le système actuel, il existe une confusion des genres entre les contrôles internes effectués par les administrateurs de crédits, l'ordonnateur, le contrôleur financier, le comptable qui sont des contrôles à priori effectués en cours de procédure et le contrôle externe du Tribunal des comptes. Ce dernier effectue un contrôle à priori des recrutements et des marchés publics et à ce titre perçoit une rémunération d'ailleurs contestée par les opérateurs économiques mais intervient aussi pour des contrôles à posteriori notamment en matière de jugement des comptes qui bien que théorique aujourd'hui, pose un réel problème de conflit d'intérêt.
- **Confusion des rôles** Il existe aussi une confusion des rôles qui rend difficile la distinction des responsabilités entre acteurs. Il doit y avoir des contrôles dévolus à l'administrateur de crédit (pré-engagement, certification de service fait), à l'ordonnateur (aux phases d'engagement et d'ordonnancement), au contrôleur financier (phases d'engagement, de liquidation, d'ordonnancement), au comptable public (paiement) et au système informatique. Chaque acteur doit être tenu d'effectuer les contrôles qui lui incombent mais il convient d'éviter les redondances et se défausser sur l'informatique à chaque fois que cela est possible.
- **Confusion dans les étapes de procédures.** Dans la pratique actuelle, la notion de liquidation distincte de l'ordonnancement n'existe pas et la certification de service fait, élément essentiel des contrôles reste formelle dans la mesure, ou elle exclut le contrôle physique sur place par le contrôleur financier ou les vérificateurs qu'il lui plairait de déléguer. Le contrôle de la phase de liquidation ordonnancement est dévolu au service de liquidation de la direction du budget et non au contrôleur financier.
- **Absence de ciblage des contrôles selon les risques.** Les contrôles doivent être en rapport avec le risque encouru et calibrés en fonction de la qualité du contrôle interne et du contrôle de gestion mis en place par l'administrateur de crédit et l'ordonnateur. Il n'existe aucune souplesse dans les contrôles effectués — ils sont standards et ne sont pas hiérarchisés en fonction du montant, du type de dépense et du moment où le contrôle doit être effectué.

## **Le Contrôle Financier**

### *Rappel des normes en matière de contrôle financier*

**2.106 Le contrôleur financier doit être le représentant exclusif du Ministère des Finances auprès des ministères techniques et structures assimilées.** Il est l'interlocuteur privilégié des administrateurs de crédits, de l'ordonnateur et du comptable assignataire de la dépense. Selon la réglementation et la pratique la plus courante des pays de l'UEMOA, la Direction du Contrôle Financier est placée auprès du ministre des finances. Elle exerce un contrôle sur les engagements, les liquidations et les ordonnancements des dépenses budgétaires. Elle est aussi consultée et donne son avis sur les textes réglementaires ou contractuels (conventions) ayant une incidence financière. Elle vise également les actes relatifs au recrutement, à la promotion et à la rémunération des personnels pris en charge sur le budget de l'État ou portant attribution de primes et indemnités diverses. Lorsque le montant des marchés dépasse le seuil fixé dans le code des marchés publics, ceux-ci sont soumis au visa préalable du Contrôleur Financier. Sur les opérations de dépenses publiques, le Contrôleur Financier vérifie la qualité de l'administrateur de crédit et de l'ordonnateur (accréditation des signatures) vise tous les engagements et les ordonnancements de dépense après examen. En particulier, il vérifie l'exactitude des évaluations de la dépense et peut juger de leur utilité à défaut d'en apprécier l'opportunité. Il contrôle l'imputation budgétaire de la dépense, la disponibilité des crédits budgétaires compte tenu des engagements antérieurs, l'application des dispositions financières prévues par les textes légaux et réglementaires.

**2.107 Le contrôle financier est donc une fonction essentielle de la gestion budgétaire** destinée à sécuriser les décideurs lors de la détermination des enveloppes budgétaires, de l'exécution du budget et de l'analyse des résultats<sup>10</sup>. La tendance parmi les pays de l'UEMOA est de confier au contrôle financier un rôle de conseiller tant auprès des Ministres des ministères techniques auprès desquels ils sont censés exercer leurs contrôles qu'auprès du Ministre des Finances. Les contrôles qu'ils doivent exercer doivent être taillés à la mesure du contrôle interne mis en place par la structure contrôlée et au dispositif de contrôle de gestion mis en place par le ministre technique lui-même. Le contrôleur financier devra de plus évaluer les rapports de performance produits par les ministères techniques lorsque les premières expérimentations de gestion axée sur les résultats seront mises en place.

### *Existant et faiblesses*

**2.108 Les textes historiques, qui sont amenés à être remplacés par le cadre UEMOA, prévoient bien un contrôle financier.** Le contrôle financier en Guinée-Bissau est régi par le décret du 28 février 1994. Dans les faits, cependant, certaines dispositions ne sont pas appliquées (contrôle de l'ordonnancement) et d'autres sont frappées de vétusté.

**2.109 Cependant, le contrôleur financier est très peu crédible dans la mesure où son poids hiérarchique est faible et où son positionnement au sein de la Direction du Budget est source de conflit d'intérêt.** Ce positionnement est aussi en contradiction avec la réglementation de l'UEMOA. Il en résulte un démembrement pratique de ses compétences au profit d'autres services (liquidations) et structures (tribunal des conflits).

**2.110 Il est marginalisé dans toutes les dimensions d'exercice de ses compétences.** Il est très marginal dans la mesure où il ne s'applique pas à toutes les structures étatiques ou

---

<sup>10</sup> Et dans un proche avenir, sous les nouvelles directives de l'UEMOA, des performances réalisées.

démembrements de l'Etat (établissements publics notamment sur lesquels il n'est exercé aucun contrôle), à toutes les catégories de dépenses (investissements, salaires, contrats, etc. qui maintenant lui échappent), à toutes les procédures (DNT, Avances, Dépenses directes des ministères sur ressources propres hors budget) et à toutes les étapes du cycle de la dépense (par exemple, contrôle de l'ordonnancement lui est retiré).

**2.111 Les contrôles sont purement formels et ne font appel à aucune analyse des risques.** Les contrôles effectués sont élémentaires, formels et ne relèvent d'aucune analyse de risques. Les contrôles portent sur la qualité de l'administrateur, la régularité de la dépense, la disponibilité des crédits, et l'imputation budgétaire). Parmi ces derniers, si on exclut le contrôle de la régularité de la dépense, on peut considérer que les trois autres pourraient être mieux assurés par SIGFIP.

**2.112 Les contrôles se font sur pièces, sans actions sur le terrain, ce qui exclut d'office le contrôle de la matérialité du service fait.** Les contrôles se font uniquement sur pièces et excluent le contrôle le plus important qui est celui du service fait. Il implique, lorsque l'enjeu est important, un déplacement physique pour contrôle de la matérialité de la livraison et de la consistance des biens et prestations dont il est réclamé le paiement. Les contrôleurs financiers ne se déplacent pas, ne disposent d'aucunes mercuriales pour évaluer les prix, ne disposent pas d'appuis de bureaux d'études pour évaluer la réalité des prestations facturées (pour la construction et les travaux publics notamment) et ne disposent d'aucuns guides méthodologiques pour conduire leurs actions.

**2.113 Il existe un conflit de compétences entre le Contrôle financier, les autres services de la Direction du Budget et le Tribunal des Comptes.** Le contrôle financier entre en conflit au sein de la Direction générale du Budget avec le service des engagements car la frontière est très mal dessinée et avec le service de liquidations qui s'est annexé ses prérogatives en matière de contrôle de l'ordonnancement. Il est en conflit aussi avec le Tribunal des Comptes qui exercent des contrôles à priori sur les recrutements et les marchés qui lui reviennent pourtant de droit au vu des directives de l'UEMOA.

**2.114 Le contrôle financier manque de cadres de qualité et souffre d'une pénurie grave de personnel.** Le contrôle financier dispose d'un effectif squelettique de moins de 10 personnes et largement sous calibré pour répondre aux missions qu'il convient de lui rendre. Il n'a pas les moyens du rôle qui lui serait normalement dévolu pour un exercice standard de sa mission.

### *Risques*

**2.115 Le risque systémique est très élevé.** Les carences du contrôle exercé et l'importance des procédures qui échappent à tout contrôle font courir un risque élevé aux finances de l'Etat. Ce risque n'est atténué ni par le contrôle exercé par le service de liquidation du budget, ni par l'intervention anachronique du Tribunal des conflits. Le préjudice pour l'Etat doit être sensible et remédier à cette situation est la priorité des priorités.

### *Recommandations*

**2.116 A court terme,** les priorités sont de (i) rattacher hiérarchiquement le Contrôle Financier au Ministre des Finances, (ii) tant que l'ENA ne sera pas opérationnelle, revoir le profil du contrôleur financier à la hausse, à un niveau universitaire minimum de type bac +5 et un stage rapide au sein des services opérationnels du ministère des finances, (iii) prendre un

décret portant compétences, attributions, organisation et fonctionnement du Ministère des Finances et de celui de l'Economie, sans oublier de spécifier leurs circuits d'échanges (PIP, exécution des investissements), (iv) prendre par arrêté un descriptif détaillé des compétences, attributions, organisation et fonctionnement de chacune des directions générales du Ministère des finances et de l'Economie (prendre soin de bien borner les compétences de chacune et de spécifier les contrôles internes dévolus aux administrateurs de crédit et ordonnateur), (v) prendre un décret portant réforme des circuits et des procédures d'exécution des dépenses et recettes du budget général de l'Etat et des comptes spéciaux du Trésor et du rôle dévolu à l'informatique, et (vi) développer des guides méthodologiques destinés à servir de support aux opérations de contrôle mais aussi de référentiels pour les actions de formation.

2.117 **A moyen terme**, les mesures suivantes seront importantes: (i) formaliser sous forme réglementaire les missions du contrôle financier sur la base des Directives 97/98 de l'UEMOA (en intégrant déjà, à défaut de la lettre, l'esprit qui préside aux évolutions contenues dans les nouvelles Directives de Juin 2009), (ii) étendre ses compétences à tout le champ prévu selon les directives de l'UEMOA,<sup>11</sup> (iii) officialiser la délégation physique des contrôleurs financiers auprès des structures à contrôler avec la logistique et les moyens financiers associés, un contrôleur financier pouvant avoir à sa charge un ou plusieurs ministères ou structures assimilées, (iv) établir une typologie des contrôles basée sur une analyse des risques, fixant des seuils et éventuellement modifiables pour tenir compte de la fiabilité éprouvée du contrôle interne dans la structure concernée, (v) mettre en place une mercuriale des prix partageable avec les autres directions et services du ministère des finances, et (vi) mettre en place un programme de renforcement en ressources humaines et matérielles synchronisé avec les autres directions du ministère.

## **L'Inspection Générale des Finances**

### *Rappel des normes en matière d'Inspection Générale des Finances*

2.118 **Le corps de l'Inspection Générale des Finances est généralement un dispositif de haut niveau**, placé à côté du Ministre des Finances et investi d'une mission générale de contrôle, d'audit, d'étude, de conseil et d'évaluation en matière administrative, économique et financière. Les pouvoirs de vérification et de contrôle s'exercent sur les gestionnaires de fonds publics c'est-à-dire, les ordonnateurs et comptables publics, les entreprises et organismes de toutes natures soumises au contrôle de l'Etat, ou qui bénéficient de concours financiers publics. Les contrôles sur pièces et sur place portent sur l'ensemble des comptes ou éventuellement limités aux comptes d'emploi. Ils sont généralement menés de manière inopinée pour bénéficier de l'effet de surprise. Il est normalement prévu des sanctions pour entraves à leur exercice. Les enquêtes, audits et évaluations portent sur tous les organismes bénéficiant de fonds publics. L'inspection établit un programme annuel mais peut être saisi à tout moment par le Ministre des Finances pour des interventions ponctuelles. Elle intervient très souvent pour des opérations lourdes de contrôle fiscal et douanier en support des inspections de ces directions.

---

<sup>11</sup> Celui inclut toutes les procédures d'exécution et à toutes les étapes du cycle de traitement des opérations ainsi qu'à toutes les structures centrales, déconcentrées ou provenant d'un démembrement de l'Etat (établissements publics) — seules doivent être exclues les structures relevant du pouvoir législatif et judiciaires; les marchés et les actes de remboursements de la dette doivent aussi recueillir son visa, ainsi que les actes de recrutement, et tout acte à incidence financière dans la gestion du personnel y compris les ordres de missions.

## *Existant et faiblesses*

2.119 **La législation et le cadre institutionnel sont en place.** L'Inspection des Finances est régie par un décret de 1997 et relève du Ministre des Finances. Elle est titulaire d'un double mandat puisqu'elle exerce des missions d'audit et d'inspection et doit apporter conseil et assistance au ministre des finances. Elle dispose d'une quarantaine de membres. Ses principales forces résident dans la grande motivation de l'équipe dirigeante et une expérience reconnue en matière d'interventions. Les rapports produits après chaque intervention sont envoyés au ministre des finances qui dispose du pouvoir discrétionnaire de les transmettre au Parquet en cas d'infraction.

2.120 **L'équipe actuelle de l'Inspection est très motivés et désireuses d'aller de l'avant.** Cette conviction est sous-tendue par trois faits extrêmement positifs qui sont (i) la profonde implication actuelle de l'équipe d'inspection à la Direction des Douanes pour assurer le contrôle du respect des procédures, notamment de la réconciliation entre les émissions douanières et les recouvrements, réduisant ainsi considérablement l'encours des restes à recouvrer existant avant l'intervention. Il serait peut être souhaitable d'initier une intervention de même type à la direction des impôts ce qui permettrait peut être d'améliorer la trésorerie de l'Etat. (ii) La volonté délibérée de l'Inspecteur général de se doter d'une base de données susceptible d'accroître la productivité du service et sa crédibilité à l'égard de l'extérieur. Cette base aurait pour vocation de centraliser toutes les informations générales à caractère macroéconomiques et d'autre part pour chaque entité contrôlée de saisir l'ensemble des documents comptables et financiers à des fins comparatives d'un exercice sur l'autre. Enfin de stocker les rapports produits au cours des inspections. Et (iii) la démarche actuelle, sous l'égide de l'Inspection, de rassembler les inspections sectorielles propres à chaque ministère sectoriel pour se doter de méthodologies communes dans leur missions d'inspection et travailler ensemble pour structurer et doter de procédures similaires les services de contrôle interne et synchroniser les missions.

2.121 **Les pratiques révèlent plusieurs faiblesses dans les protocoles, les capacités, et le suivi des inspections:**

- L'Inspection est saisie soit ponctuellement ou agit sur la base d'un plan d'actions, préalablement validé par le Ministre des Finances. Ce plan d'action est établi annuellement à partir des demandes des différents ministres et de la règle selon laquelle tous les ministères doivent avoir été inspectés au moins une fois tous les trois ans. L'intérêt d'une telle structure est de pouvoir intervenir à tout moment sur un base planifiée mais non dévoilée ou de manière inopinée à la demande du ministre. En Guinée-Bissau cependant, il semblerait toutefois que l'accord préalable du ministre de tutelle de la structure à contrôler soit nécessaire, ce qui enlève beaucoup d'autorité à l'inspection. En outre, les contrôles consistent à faire l'audit des pièces comptables et de leurs pièces justificatives sans réelle analyse du risque et à contrôler la manière dont est exercé le contrôle interne quand il existe. Les inspecteurs ne disposent d'aucun guide méthodologique pour réaliser leurs missions.
- Les poursuites, rarement engagées, n'ont jamais été jusqu'au bout, et les recommandations sont rarement suivies d'effet. Cette absence de réactivité est d'autant plus incompréhensible que les rapports sont envoyés systématiquement aux audités, à l'Inspection supérieure de lutte contre la corruption et au Tribunal des comptes. Le seul moyen dont dispose l'Inspection pour savoir si les recommandations ont été suivies d'effet est la mission d'audit qu'elle effectuera deux ans plus tard dans

le cadre de son intervention périodique. L'impact de la recommandation est alors à peu près nul.

- L'équipe d'inspection est aujourd'hui sous-qualifiée puisque sur 22 personnes, cinq inspecteurs ont un niveau d'études supérieures, quinze ont un niveau baccalauréat et les autres ont une qualification inférieure. Ils sont de plus en nombre très insuffisant pour répondre aux exigences d'investigation.

### *Recommandations*

2.122 **A moyen terme**, les priorités sont de (i) revoir le statut de l'Inspection Générale des Finances pour élargir les compétences à tous les organismes bénéficiaires de fonds publics à titre principal ou accessoire (comptes d'emploi) ainsi qu'à ceux faisant appel à la générosité publique sans considération de forme juridique, (ii) prévoir un dispositif de sanctions suffisamment fortes pour décourager quiconque d'essayer d'entraver les interventions, (iii) développer des manuels de procédures en conformité avec les standards internationaux et susceptibles de servir de supports de formation, (iv) lancer une politique de recrutement et de formation similaire à celle du contrôle financier, (v) créer au sein de l'Inspection des équipes spécialisées pour les investigations dans les régies financières, et (vi) créer une base de données économique et financière partageable avec le Tribunal des Comptes et l'Assemblée Nationale Populaire.

### **Le Tribunal des Comptes**

#### *Rappel des normes en matière de juridiction supérieure de contrôle des finances publiques*

- **Le Tribunal des Comptes, appelé Cour des Comptes dans les autres pays de l'UEMOA, est la juridiction suprême de contrôle des finances publiques.** Elle doit être une juridiction financière indépendante dotée de pouvoirs et de capacités d'investigation étendus. Unique en son genre, le Tribunal des Comptes doit se différencier des autres juridictions de l'ordre judiciaire par les activités qu'il exerce, la procédure qu'il utilise, les justiciables auxquels il s'adresse et le profil des magistrats auxquels il doit faire appel. L'institution d'un Tribunal des Comptes moderne et efficace constitue le dernier maillon indispensable au bouclage d'une gestion transparente du circuit de la dépense et de la recette publique.
- **Selon la réglementation de l'UEMOA et la pratique des états de la sous région, il doit exercer deux compétences, une juridictionnelle et une non- juridictionnelle.** Organisme hybride, le Tribunal des comptes se caractérise par la dualité du régime juridique régissant l'exercice de ses attributions. Son pouvoir juridictionnel, stricto sensu, ne concerne, en effet, qu'une partie de ses activités et ne doit pas occulter ses missions de contrôle de gestion et de vérification de l'utilisation des fonds publics qui relèvent du seul pouvoir administratif.
- **En matière juridictionnelle**, il juge les comptes des comptables publics et connaît des gestions de fait (comptables et ordonnateurs de fait) ainsi que toutes les fautes de gestion décelées soit lors d'examen des comptes ou lors des missions de contrôle de gestion à condition que les agents contrôlés relèvent de la compétence juridictionnelle de la Cour, soit sur saisine.
- **En matière non juridictionnelle**, c'est à dire pour les activités de contrôle de gestion ou de l'utilisation des fonds publics, l'intervention du Tribunal doit porter, soit sur la gestion globale du service ou de l'organisme concerné, soit sur la seule partie de la



gestion relative à l'utilisation des fonds publics. Le choix entre ses deux modalités de contrôle est dicté par la nature de l'organisme et celle du concours public qui lui est alloué.

- **Le contrôle exercé par le Tribunal des Comptes doit être global relativement aux institutions publiques.** Il concerne les services de l'Etat, les établissements publics, les collectivités territoriales, les entreprises publiques c'est-à-dire les sociétés d'Etat ou les sociétés à participation financière publique, et les organismes financés par des prélèvements obligatoires (prévoyance sociale, formation professionnelle).
- **Le contrôle par le Tribunal des Comptes s'effectue à partir des documents financiers, des rapports des commissaires aux comptes et tous documents ou recherches utiles à la connaissance de la gestion.** Pour ce qui concerne les organismes bénéficiant de concours financiers de l'Etat par caisse ou par signature, le contrôle porte sur la totalité de la gestion si le concours public est supérieur à 50 pourcent des ressources de l'organisme. Dans le cas contraire, le contrôle est limité au compte d'emploi des ressources allouées. Les observations relatives à cette mission sont communiquées aux intéressés, aux autorités publiques et peuvent être incorporées au rapport public destiné au Chef de l'Etat ou dans des rapports particuliers.
- **Le Tribunal des Comptes doit assurer aussi une mission d'information auprès du public et de conseil auprès du Gouvernement et de l'Assemblée Nationale Populaire.** Ce rôle s'exerce au moyen du contrôle a posteriori de l'exécution des lois de finances, de la production de son rapport annuel au chef de l'Etat et de toutes les études économiques et financières que les autorités administratives de l'Etat voudront bien lui confier.
- **Le Tribunal des Comptes doit aussi donner son avis sur les systèmes de contrôle interne et les dispositifs de contrôle de gestion, sur la qualité des procédures comptables et des comptes ainsi que sur les rapports annuels de performance.** Cet avis est accompagné de recommandations sur les améliorations souhaitables. Il doit en outre, recevoir la déclaration authentique du patrimoine du Président de la République, lors de son entrée en fonction et à la fin de celle-ci.
- **Le Tribunal des Comptes, au regard des infractions au droit public financier, a l'Etat pour seul demandeur et les agents de l'Administration publique, justiciables es qualité, pour uniques défendeurs.** Mais la procédure utilisée par le Tribunal doit être écrite, contradictoire et ouverte au public en matière de gestion de fait, de fautes de gestion, de prononcé d'amendes et de débet avec la possibilité pour les justiciables de constituer avocat.
- **Les magistrats de la Cour doivent, par ailleurs, avoir des compétences de juriste mais aussi et surtout acquérir un savoir faire de gestionnaire non seulement en matière de gestion publique mais aussi et de plus en plus en droit et pratique des affaires.** Cette nécessité, imposée par l'évolution actuelle de l'Economie et la réglementation de l'OHADA justifie l'existence d'un corps spécialisé s'appuyant sur une filière de formation appropriée différente des magistrats de l'ordre judiciaire.

#### *Le Tribunal des comptes en Guinée-Bissau*

2.123 **Dans les faits, le Tribunal des Comptes est régi par une loi organique en date de 1997** mais les textes subséquents n'ont jamais été pris notamment en ce qui concerne son

fonctionnement. Le cadre d'exercice est hérité de la tradition portugaise mais abandonné depuis par ce dernier pays. Il ne répond pas aux exigences de l'UEMOA exprimées plus haut.

**2.124 Dans le système actuel, le Tribunal des Comptes a entre autres une compétence de contrôle à priori.** Sa compétence de contrôle a priori couvre les dépenses concernant le recrutement du personnel et les marchés publics. Le Tribunal des Comptes vérifie que les dépenses figurent au budget, qu'elles sont conformes à la légalité et respectent les clauses de seuil en ce qui concerne les marchés. Elle présente un triple inconvénient qui est (i) d'alourdir le circuit de traitement de la dépense, (ii) d'être mal perçue par les fournisseurs de l'Etat en raison du coût élevé prélevé par le Tribunal à chaque opération (3 pourcent) mais surtout (iii) de mettre le Tribunal en porte à faux avec son rôle de juge des comptes à posteriori, car il devient alors à la fois juge et partie. Dans le système UEMOA, cette fonction est normalement dévolue au Contrôle financier.

**2.125 Le champ du contrôle a posteriori n'est que partiel.** Le Tribunal audite a posteriori les comptes des ministères, des agences autonomes, établissements publics, collectivités publiques et tous organismes percevant des fonds publics. Cependant, il ne juge pas les comptes des comptables publics, ne produit pas de rapport pour accompagner la loi de règlement, ne produit pas de certificat de conformité entre la comptabilité administrative et celle du comptable et ne produit aucun rapport général en fin d'année. Il ne s'intéresse pas aux documents comptables et financiers produits par l'Etat, bien qu'il faille souligner que la carence de l'Etat en matière de production comptable et financière constitue une bonne raison pour ne pas agir. En outre, dans ce cadre d'exercice limité, le Tribunal des Comptes rentre directement en concurrence avec l'Inspection générale des finances et n'apporte aucune valeur ajoutée.

**2.126 Les capacités humaines sont réduites.** Comme pour les autres structures de contrôle, le Tribunal des Comptes souffre d'un manque patent en ressources humaines de qualité et de moyens financiers. Le budget de fonctionnement alloué ne lui permet pas de mener à bien ses missions. Le personnel magistrat n'a pas le profil requis pour réaliser des audits financiers et comptables.

### *Recommandations*

**2.127 A moyen terme,** les priorités sont de (i) mettre en place une procédure exceptionnelle pour l'apurement des comptes de gestion et réalisation des lois de règlement, (ii) mettre en place une nouvelle loi organique pour être en phase avec les directives de l'UEMOA et les organisations internationales des Institutions supérieures de contrôle (AFROSAI, INTOSAI, AISCUFF, etc.), (iii) restructurer son organisation en fonction des missions et en excluant les contrôles à priori, (iv) concevoir et réaliser pour chaque mission et pour chaque procédure des manuels et guides pratiques pour les intervenants (guide pour le jugement des comptes de gestion, le traitement des gestions de fait, structure du rapport accompagnant la loi de règlement, structure du rapport annuel, manuels d'audit (financier, organisation, performance, etc...), (v) établir un programme de formation pour l'ensemble du personnel comprenant aussi bien la gestion publique que la gestion privée tant le rapprochement est aujourd'hui inéluctable, (vi) jumeler le Tribunal avec une Cour de la sous région UEMOA et négocier une assistance professionnelle pour le démarrage dans le cadre de la nouvelle loi.

## **Le rôle de l'Assemblée Nationale Populaire (ANP) dans la gestion des finances publiques**

### *Rappel des normes en matière de contrôle parlementaire*

- **Selon la réglementation de l'UEMOA, le contrôle parlementaire de la loi de finances s'exerce à trois niveaux**, au moment de son vote, à tout moment en cours d'exercice et après clôture de ce dernier en donnant quitus ou en refusant les résultats de l'exercice écoulé.
- **Le premier contrôle se traduit par l'acceptation ou le refus de voter le projet de loi de finances.** L'ANP a loisir de se faire expliquer le contenu de la loi, même si son pouvoir d'amendement est nul. Le dialogue est ouvert est généralement les requêtes sérieuses des parlementaires sont prises en compte. Une fois votée, la loi de finances ou budget est régie par le principe de la spécialité, c'est-à-dire que les crédits ne pourront être dépensés que pour satisfaire à ce pourquoi ils ont été prévus.
- **En cours d'exercice, le contrôle budgétaire peut s'exercer de deux manières.** Le gouvernement est en effet tenu de fournir tous les trimestres une situation d'exécution budgétaire et de répondre aux questions posées par les parlementaires. Ces derniers ont toujours la possibilité de convoquer des ministres et de faire des investigations sur place. D'autre part, si en cours d'exercice des modifications affectant le principe de spécialité budgétaire sont prises par le Gouvernement, il doit proposer une ou plusieurs lois de finances rectificatives et les soumettre à adoption par l'ANP.
- **Après clôture de l'exercice les pouvoirs de contrôle de l'ANP s'exercent par le vote de la loi de règlement.** Préparée par le ministère des finances, ce projet de loi de règlement doit être accompagné du compte général de l'administration des finances, d'un rapport du Tribunal des comptes sur l'exécution budgétaire, la qualité des procédures comptables et des comptes, d'un certificat de conformité entre la comptabilité administrative et celle du comptable, et d'éventuelles appréciations sur les rapports de performance lorsque des accords ont été pris en ce sens.

### *Le rôle de l'Assemblée Nationale Populaire dans la gestion des finances publiques en Guinée-Bissau*

2.128 **La Constitution de la Guinée-Bissau confère à l'ANP le pouvoir d'exercer des contrôles politiques sur les activités financières et économiques du Gouvernement.** L'Assemblée Nationale Populaire, composée de cent parlementaires élus au suffrage universel est habilitée à contrôler les dépenses de l'Etat au niveau central, déconcentré et décentralisé. La Commission Economie, Finances et Plan (CEFP) de l'ANP joue un rôle prépondérant dans cette exercice.

2.129 **L'ANP approuve la Loi de Finances initiale.** Lors du dépôt du projet de loi de finances, les huit commissions de l'ANP examinent, sous la supervision de la Commission CEFP, la partie correspondant à leurs compétences techniques sans entendre les Ministres techniques. Le Ministre des finances présente seul le budget. Après son audition, la Commission Economie, Finances et Plan rédige un rapport qui sera distribué aux députés et servira de référence pour les débats. L'ANP dispose de peu de temps pour adopter le budget car les calendriers ne sont pas respectés et les projets sont déposés en retard.

2.130 **Le contrôle en cours d'exercice est limité.** Les rapports d'exécution en cours d'exercice ne sont pas produits systématiquement mais lorsqu'ils le sont, et qu'ils posent un

problème, le président de la Commission Economie, Finances et plan saisit le Président de l'ANP qui demande au Premier ministre de convoquer le ministre des finances pour répondre aux questions devant l'ANP. Celle-ci ne sait pas si ses remarques sont prises en compte. Depuis 2005 les modifications budgétaires ne donnent lieu à aucunes lois de finances rectificatives.

2.131 **Le contrôle a posteriori est également limité.** Les documents remis à l'ANP par le gouvernement sont généralement audités par un cabinet extérieur. Cependant il n'est pas produit de loi de règlement, ni de certificat de conformité, ni de rapport d'accompagnement du Tribunal des Comptes.

2.132 **Les capacités de l'ANP pour jouer son rôle sont faibles.** La connaissance sur les finances publiques et leur réglementation n'est pas diffusée ou mobilisée en appui aux parlementaires, et il n'existe pas de structure d'assistance à l'ANP pour une meilleure maîtrise des instruments de gestion.

#### *Risques*

2.133 **Le contrôle parlementaire de l'exécution budgétaire ne peut pas être correctement effectué** et ceci laisse la porte ouverte aux dérives dans l'exécution sans possibilité de sanctions.

#### *Recommandations*

2.134 **A moyen terme**, il sera opportun (i) d'établir un plan de formation périodique pour les parlementaires et le personnel de l'ANP notamment pour leur permettre de comprendre la nomenclature budgétaire, le contenu de la loi de finances et les finances publiques en général, (ii) de doter chaque Commission technique de conseillers spécialisés dans les domaines concernés pour les aider à poser les bonnes questions et comprendre les explications données, (iii) de renforcer la coopération avec le Tribunal des Comptes sur la base de procédures clairement définies et capables de générer un suivi réciproque, et (iv) de mettre en place un système informatique de préparation et de suivi budgétaire et si possible un site Web pour assurer une communication avec la presse et la société civile.

### **I. SUIVI ET COORDINATION DES REFORMES DES FINANCES PUBLIQUES**

2.135 **Bien que la volonté politique soit l'ingrédient principal d'une réforme réussie, l'expérience a montré que la mise en œuvre des plans d'actions de réforme des systèmes de gestion des finances publiques peut bénéficier grandement de la création d'une structure chargée du suivi et de la coordination de cette mise en œuvre.** Il est aussi impératif de fusionner les différents plans d'action en un seul plan global de réformes des finances publiques et de focaliser tous les appuis des bailleurs de fonds autour de la réalisation de ce plan. L'encadré ci-dessous rappelle le constat du rapport PEFA sur les facteurs institutionnels contribuant à la planification et l'exécution des réformes jusqu'en 2007. Ces constatations restent d'actualité en Guinée-Bissau, mais les progrès enregistrés en 2008 et 2009 dans la réforme des finances publiques révèlent la prise de conscience des autorités de Guinée-Bissau de l'importance stratégique de ces réformes.

**Recommandation: immédiat** — (i) mettre en place une structure de haut niveau, à la Primature ou auprès du Ministère des Finances, pour le suivi et la coordination des réformes des finances publiques; et (à très court terme) (ii) prévoir un ou des séminaires pour la

présentation des réformes à l'ensemble du Conseil des Ministres, ainsi qu'à l'Assemblée Nationale Populaire.

### **Encadré 2.2: Facteurs institutionnels contribuant à la planification et l'exécution des réformes**

La volonté politique réelle du gouvernement de Guinée-Bissau et son adhésion aux réformes proposées sont un facteur déterminant pour la mise en œuvre de ces dernières. Jusqu'en 2007, il semble que son implication à la mise en œuvre efficace du processus global de réformes, et plus particulièrement dans la gestion des finances publiques, n'a pas été substantielle. Le gouvernement devra dans l'avenir prouver plus son engagement politique en faveur du processus de réformes globales, pour promouvoir d'une façon plus active les réformes du système de gestion des finances publiques, dont la stratégie spécifique ou le plan d'action concernant le système de gestion des finances publiques, etc., ainsi que les ressources allouées pour son exécution. Il est évident qu'à ce jour le processus de réforme a été très lent et qu'il n'a pas progressé selon les plans envisagés.

Dans le même registre, il n'y a pas une vraie coordination entre les différents échelons de l'administration, afin de contribuer à la mise en œuvre des programmes de réformes, qui puisse améliorer l'établissement des priorités et la séquence des réformes, en tenant compte des capacités des différentes entités et des différents échelons de l'administration pour la planification et la mise en œuvre des réformes. Actuellement, le Ministère des Finances et les principaux ministères techniques ne sont pas étroitement associés au processus de prise de décision concernant les réformes. Il n'existe pas de mécanismes appropriés qui permettent que les décisions soient prises en temps voulu, en particulier concernant les principaux rôles et responsabilités qui devront être clairement définis. Le gouvernement n'a pas établi jusqu'à ce jour une cellule/centre de coordination pour des activités menées par les bailleurs de fonds dans le cadre de leur appui au processus de réforme de la gestion des finances publiques.

*Sources:* Rapport d'évaluation des finances publiques en Guinée-Bissau selon la méthodologie PEFA, version finale, Février 2009.

### 3. EVALUATION DU SYSTEME DE PASSATION DES MARCHES PUBLICS

#### A. CONTEXTE DE L'EVALUATION

3.1 **La présente revue a procédé à une évaluation du système de passation des marchés, en se basant sur les résultats obtenus dans la mise en œuvre des recommandations de l'Evaluation de la Gestion des Finances Publiques et de la Passation des Marchés (CIFA) de 2006, et en utilisant la méthodologie OCDE/CAD.**<sup>12</sup>

Cette évaluation a été menée en étroite collaboration avec les responsables de la Direction Générale des Marchés Publics (DGCP). Les conclusions et recommandations de cette évaluation serviront au Gouvernement pour actualiser son plan d'action à court et moyen termes, tout en mettant en relief les activités à mettre en œuvre de manière prioritaire.

3.2 **La revue a fait une analyse détaillée des progrès réalisés dans la mise en œuvre du plan d'action du CIFA de 2006 et des principales contraintes qui ont affecté sa mise en œuvre.** En évaluant la conformité du système avec les indicateurs de qualité définis par la méthodologie OCDE/CAD, la revue a procédé concomitamment au diagnostic des écarts existant entre le système actuel de passation de marchés et celui proposé par les Directives de l'UEMOA, dont la transposition dans la législation nationale Bissau-guinéenne devait intervenir le 1 Janvier 2008 au plus tard.

#### B. APERCU GENERAL

3.3 **D'importants efforts ont été réalisés entre 2000 et 2004 pour moderniser le système des marchés publics.** Des actions de modernisation du système ont été conduites entre 2000 et 2004 grâce à un appui financier du Gouvernement des Pays-Bas à travers le projet GBS/48/01, «Réforme du système de passation de la commande publique en Guinée-Bissau», combiné à un appui technique de la Banque mondiale. Ce projet avait permis l'approbation de neuf (9) textes<sup>13</sup> constitutifs du cadre juridique de la passation des marchés, l'établissement de manuels et de guides pour les acheteurs publics, de même que de fascicules pour la formation des acteurs. La Direction Générale des Marchés Publics (DGCP), chargée de délivrer les visas de conformité aux projets de marchés, de saisir le Comité de Conciliation et d'en assurer le Secrétariat, et aussi d'assurer le secrétariat du Comité d'Arbitrage, a été mise en place à partir de 2004. Un serveur reliant la DGCP à cinq (5) ministères pilotes avait été installé. La revue CIFA de 2006 avait formulé un certain nombre de recommandations visant à améliorer le système en référence aux Directives de l'UEMOA, relatives aux marchés publics. Ces recommandations portaient essentiellement sur la transposition des Directives de l'UEMOA,<sup>14</sup> la réorganisation institutionnelle préconisée par ses Directives, le

---

<sup>12</sup> Document intitulé « Méthodologie d'Évaluation des Régimes Nationaux de Passation des Marchés », Version 4, [www.oecd.org/dac/effectiveness](http://www.oecd.org/dac/effectiveness).

<sup>13</sup> Le Décret-loi n.° 2/2002, portant sur la modernisation de la passation des marchés publics; le Décret-loi n.° 3/2002, relatif à la maîtrise d'ouvrage déléguée; le Décret-loi portant Code des Marchés Publics; le Décret n.° 4/2002, portant les disposition particulières relatives aux Marchés Publics; le Décret n.° 5/2002, relatif à la création de la Direction Générale des Marchés Publics; le Décret n.° 6/2002 portant l'organisation et le fonctionnement de la DGMP; le Décret n.° 7/2002, fixant les avantages alloués a certains membres du personnel de la DGMP; le Décret n° 8/2002, déterminant le cadre organique général de la DGMP et le Décret n.° 9/2002, relatif à l'organisation des directions administratives et financières.

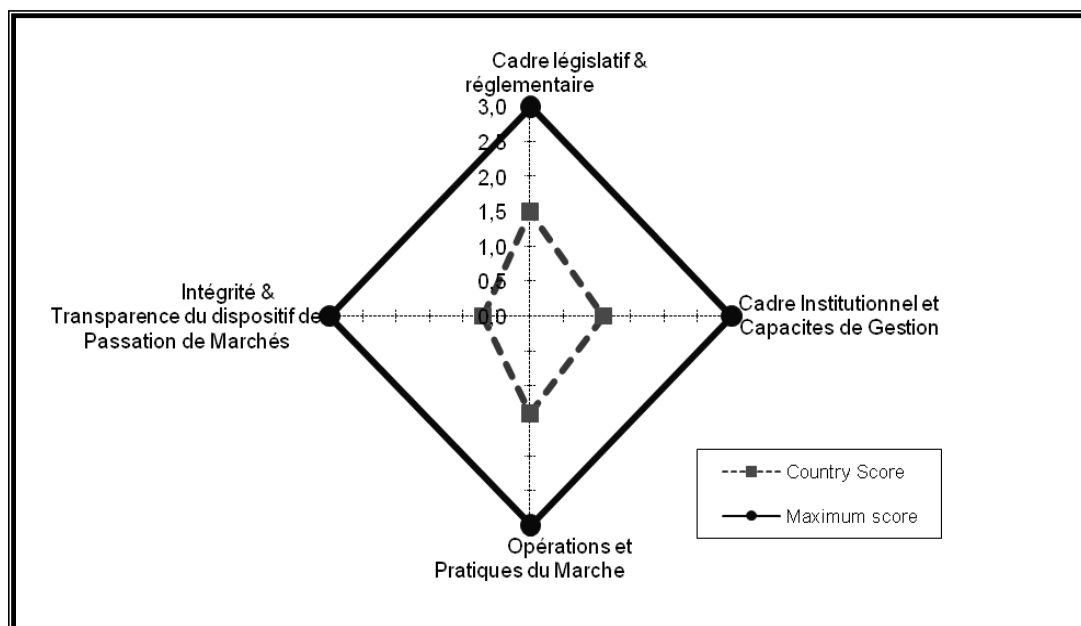
<sup>14</sup> Finalement, avec l'appui de l'UEMOA, la transposition des Directives sera entamée à partir du 15 juin prochain et pourrait être bouclée dans un délai de 3 mois.

développement du système d'information, la rationalisation des contrôles, la mise à disposition des ressources humaines et matérielles nécessaires, et le renforcement des capacités.

**3.4 Les difficultés sociopolitiques que le pays a connues n'ont pas permis de poursuivre ces réformes et maintenir les acquis.** La situation générale du pays, marquée par un contexte de dysfonctionnement de l'administration en charge de la gestion des finances publiques, en plus des difficultés financières, n'a pas permis la pérennisation des outils mis en place, ni la mise en œuvre des recommandations formulées par les bailleurs de fonds. Pratiquement, hormis l'opérationnalisation de la DGCP, aucune des recommandations formulées par les bailleurs de fonds n'a connu de début d'exécution, et les faiblesses du système, identifiées par la revue CIFA précitée, subsistent toujours. Le système a même enregistré un recul, dans la mesure où plusieurs outils mis en place à travers différents appuis des bailleurs de fonds (serveur DGCP, matériel informatique DGCP, fascicules formation, etc.) n'existent plus.

**3.5 Globalement, malgré un cadre juridique qui a été amélioré en 2002, des faiblesses persistent toujours dans le système actuel de passation des marchés publics de la Guinée-Bissau** par rapport aux bonnes pratiques et aux Directives de l'UEMOA (Pilier I, notation moyenne de 1,5 sur 3).<sup>15</sup> Les problèmes persistants pour la mise en place d'un cadre institutionnel de contrôle efficace et non sujet à des conflits d'intérêt, la faiblesse des capacités et l'absence de mécanismes pour lutter contre la fraude et la corruption sont réflétés par les notes également très faibles obtenues au niveau du pilier II (1,1 sur 3), du pilier III (1,4 sur 3) et du pilier IV (0,7 sur 3). Les figures 1 et 2 ci-dessous présentent les résultats de l'évaluation conjointe, qui ont été agrégés respectivement par pilier et par indicateur, conformément à la méthodologie OCDE/CAD et en application d'une formule de calcul simplement basé sur la moyenne des notes.

**Graphique 3.1: Guinée-Bissau – Marchés Publics – Notation agrégée par Pilier**

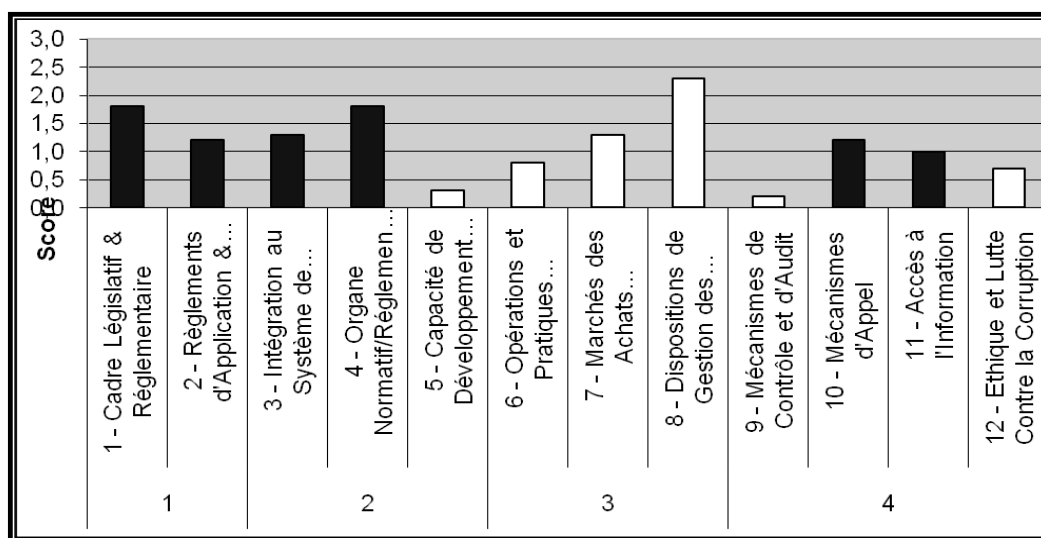


Source: Évaluation des services de la Banque mondiale sur base de la méthodologie OCDE/CAD.

<sup>15</sup> La revue a permis de conclure sur une note moyenne globale de 1,2/3 pour la qualité du système actuel des marchés publics, note qui est largement en dessous la note moyenne maximale de 3, suivant la notation adoptée par OCDE

3.6 **L'analyse des indicateurs confirme bien l'existence de risques importants au niveau de tous les piliers.** Au-delà de la transposition des Directives de l'UEMOA, des réformes seront encore nécessaires, notamment en termes d'intégrité et d'opérationnalité du système, afin d'aligner ce dernier définitivement sur les bonnes pratiques internationales reconnues en la matière. Il sera nécessaire de veiller au respect par les autorités contractantes des contrôles préalables nécessaires à la conclusion des marchés et de doter les institutions de contrôle des moyens humains et matériels nécessaires pour l'accomplissement de leurs missions. Des mesures coercitives devront être prises pour rendre effectifs les contrôles interne et externe et faire effectuer les audits des marchés publics. Enfin, des mesures seront nécessaires pour encadrer la lutte contre la fraude et la corruption.

**Graphique 3.2: Guinée-Bissau – Marchés Publics – Notation agrégée par Indicateur**

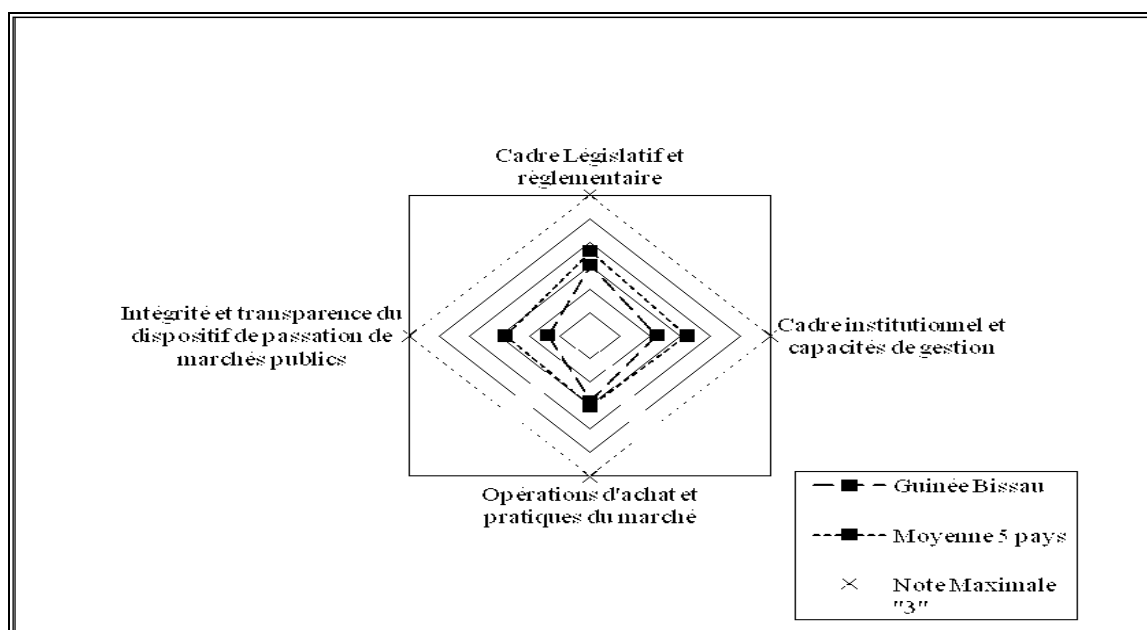


Source: Évaluation des services de la Banque mondiale sur base de la méthodologie OCDE/CAD.

3.7 **Le niveau de qualité du système de passation des marchés publics en Guinée-Bissau se situe bien en deça de la moyenne des autres pays de l'UEMOA.** La figure 3.3 et le tableau 3.1 ci-dessous montrent que la note moyenne de la Guinée-Bissau est en dessous de la moyenne des pays de l'UEMOA (cette moyenne se situe autour de 1,5). Les résultats de l'évaluation du système de passation des marchés publics selon la méthodologie OCDE/CAD ainsi que la justification de la notation de chacun des 12 indicateurs et des normes correspondantes seront présentés en détail dans le Volume II «Rapport d'Évaluation sur la Passation des Marchés Publics» de la présente revue PEMFAR.



**Graphique 3.3: Guinée-Bissau Système de passation des marchés publics Notation moyenne par pilier OCDE/CAD: Comparaisons avec d'autres pays** <sup>a/ b/</sup>



a/ Notation moyenne par pilier, qui correspond à la moyenne simple des notes des indicateurs de chaque pilier.

b/ Notation moyenne pour les cinq pays suivants de l'UEMOA: Bénin, Côte d'Ivoire, Togo, Sénégal et Niger.

Source: Diverses évaluations des services de la Banque mondiale.

**Tableau 3.1: Zone UEMOA – Passation des marchés  
Notation moyenne par pilier OCDE/CAD<sup>16</sup>**

Pilier	Guinée-Bissau	Niger	Côte d'Ivoire	Sénégal	Bénin	Togo	Moyenne 5 pays UEMOA
Cadre Législatif et Réglementaire	1,5	2,3	2,2	2,5	1,1	1	1,8
Cadre institutionnel et la capacité de gestion	1,1	1,7	1,7	2,6	1,5	0,4	1,6
Opérations d'achat et pratiques du marché	1,4	1,5	1,8	2,4	1,2	0,6	1,5
Intégrité et transparence du dispositif de passation de marchés publics	0,7	1,6	1	2,4	1,6	0,4	1,4
Moyenne Générale	1,2	1,8	1,7	2,5	1,4	0,6	1,6

Source: diverses évaluations des services de la Banque mondiale.

3.8 Les résultats détaillés de la présente revue sont présentés dans la section D, suivant les 4 piliers définis par la méthodologie OCDE/CAD, à savoir (i) le cadre législatif et réglementaire, (ii) le cadre institutionnel et capacité de gestion, (iii) les opérations d'achat et pratiques du marché, et (iv) l'intégrité et la transparence du dispositif de passation des marchés. Ils présentent pour chaque pilier une description de l'existant, les forces et les faiblesses du système actuel relevées par l'évaluation OCDE/DAC, les risques et les recommandations pour améliorer la transparence et l'efficacité du système. Cependant, avant de présenter les résultats de l'évaluation, le chapitre C ci-après présente le programme de

<sup>16</sup> Moyenne simple des indicateurs pour chaque pilier.

réforme du Gouvernement, en mettant l'accent sur les progrès accomplis depuis le CIFA de 2006, et analysant les succès et les contraintes.

### C. LE PROGRAMME DE REFORME DU GOUVERNEMENT

3.9 **D'importants efforts ont été conduits entre 2000 et 2004 pour moderniser le système des marchés publics.** La CIFA de la Guinée-Bissau, réalisée par les partenaires au développement en février 2006, avait noté la nette amélioration du cadre législatif et réglementaire régissant les marchés publics. Ce constat positif était le résultat d'un appui financier du Gouvernement des Pays-Bas à travers le projet GBS/48/01, «Réforme du système de passation de la commande publique en Guinée-Bissau», combiné à un appui technique de la Banque Mondiale. Ce projet avait permis l'approbation de neuf (9) textes constitutifs du cadre juridique de la passation des marchés, et l'établissement de manuels et de guides pour les acheteurs publics, de même que de fascicules pour la formation des acteurs. La Direction Générale des Marchés Publics, chargée de délivrer les visas de conformité aux projets de marchés, de saisir le Comité de Conciliation et d'en assurer le Secrétariat, et aussi d'assurer le secrétariat du Comité d'Arbitrage, a été mise en place à partir de 2004. Un système d'information sur les marchés publics avait été mis en place, et reliait la DGCP à un réseau de 5 ministères pilotes (Agriculture, Education, Finances, Infrastructures sociales et Santé) grâce à un serveur installé dans ses locaux. Les personnels de ces ministères, en particulier ceux des Directions Administratives et Financières, avaient été formés à l'alimentation du système d'information. Sur la base de ces acquis et d'un diagnostic du système, le CIFA avait formulé un certain nombre de recommandations visant à pallier les faiblesses observées en référence aux Directives N° 4 et 5 de l'UEMOA<sup>17</sup> relatives à l'harmonisation des marchés publics des états membres de l'Union. Ces recommandations portaient essentiellement sur la transposition des Directives de l'UEMOA, la réorganisation institutionnelle préconisée par ses Directives, le développement du système d'information, la rationalisation des contrôles, la mise à disposition des ressources humaines et matérielles nécessaires, et le renforcement des capacités.

3.10 **La mise en service de la Direction Générale des Marchés Publics a permis un début encourageant de rationalisation du contrôle a priori.** Le Directeur Général de la DGCP a été recruté en 2004 sur la base d'un appel ouvert à candidatures. Des équipements avaient été mis en place sur financement LICUS pour appuyer le démarrage des activités de la Direction Générale. Malgré des moyens humains et matériels limités, la DGCP a tenté d'établir des relations de confiance aussi bien avec les autorités contractantes qu'avec le secteur privé. La DGCP a aussi mené quelques actions de formation, en 2007, dans la limite de ses moyens. Le contrôle a priori des dossiers reçus est effectif. Toutefois, la DGCP reste toujours confrontée à des contraintes de plusieurs ordres dans le cadre de son fonctionnement. Les équipements mis à sa disposition sur financement LICUS ont été réaffectés à d'autres services du Ministère des Finances. Aujourd'hui la DGCP, pour un effectif d'environ 17 personnes ne dispose que de 5 bureaux, de 6 ordinateurs et d'un seul véhicule. Sur le plan de l'exercice de ses attributions, l'absence d'interface entre l'exécution budgétaire et les marchés publics, contribue à une dépendance de la DGCP à la volonté des autorités contractantes de lui soumettre les dossiers de marchés. En effet, beaucoup de marchés ne passent pas par la DGCP en violation des dispositions du Code des Marchés, sans possibilité, en aval, de blocage de leur engagement ou des paiements y relatifs. Ce constat, combiné à l'absence de

---

<sup>17</sup> Les Directives de l'UEMOA ont été adoptées en décembre 2005 et portent sur (i) les procédures de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics et de délégation de service public (004/2005), et (ii) le contrôle et la régulation des marchés publics et des délégations de service public (005/2005).

contrôle interne au niveau des autorités contractantes, a pour résultat la non fiabilité de la conformité des opérations de marchés.

3.11 **La mise en service de la DGCP constitue la seule avancée enregistrée depuis 2004.** La situation générale du pays, marquée par un contexte de dysfonctionnement de l'administration en charge de la gestion des finances publiques, en plus des difficultés financières, a eu pour conséquence la non prise en charge de la mise en œuvre des recommandations formulées par les bailleurs des fonds. Pratiquement, hormis la mise en service de la DGCP, aucune des recommandations n'a connu de début d'exécution, et les faiblesses du système, identifiées par la revue CIFA, subsistent toujours, alors qu'elles affectent substantiellement la transparence et l'intégrité du système. Il s'agit essentiellement de faiblesses relevées en matières réglementaire (non transposition des Directives de l'UEMOA), d'organisation institutionnelle, d'information sur les actes relatifs aux marchés et de renforcement des capacités. Le Comité National de Coordination et de Suivi des Réformes qui devait, qui devait se muer en Organe de Régulation suivant les recommandations du CIFA, n'a pas vraiment fonctionné faute de moyens, selon ses membres et, le processus de transposition des Directives de l'UEMOA n'a pu être réalisé sous son égide. Néanmoins, avec l'appui de l'UEMOA, la transposition des Directives sera entamée à partir du 15 juin prochain et pourrait être bouclé dans un délai de 3 mois.

## **D. L'EVALUATION DU SYSTEME DES MARCHES PUBLICS**

### **PILIER I: Le Cadre législatif et réglementaire**

3.12 **Ce pilier analyse les instruments juridiques et réglementaires de l'échelon le plus élevé (norme juridique, loi, règlement, décret national, etc.) jusqu'aux règlements détaillés, aux procédures et aux documents d'appel d'offres officiellement utilisés.** Il vérifie en particulier que la législation de rang supérieur fournit le cadre des principes et des politiques qui régissent la passation de marchés publics, et que les textes de rang inférieur et les instruments plus détaillés complètent la loi, la rendent opérationnelle et indiquent la manière dont il convient d'appliquer la loi dans des circonstances particulières. Il vérifie l'existence, la disponibilité et la qualité des règlements d'application, des procédures opérationnelles, des manuels, des modèles de dossier d'appel d'offres et des conditions de contrat types.

#### *Description et évaluation de l'existant*

3.13 **Les marchés publics sont régis par une loi cadre, le Décret – Loi N° 2/2002, portant modernisation de la passation de la commande publique et par le Code des Marchés Publics, supporté par le Décret – Loi N° 4/2002.** Ce dispositif est complété par 7 textes d'application, dont le Décret – Loi N° 6/2002 portant organisation et modalités de fonctionnement de la DGCP. La Loi cadre dispose des grands principes qui sous-tendent la passation de la commande publique et le Code des Marchés constitue un texte d'application de cette loi. Les 7 autres textes sont des textes d'application du Code et visent à préciser ou compléter certaines de ses dispositions. La loi cadre inclut dans le champ de la commande publique L'Etat et ses démembrements, les collectivités décentralisées, les établissements publics et les entreprises publiques. Elle prend en compte toutes les acquisitions de fournitures, services et travaux, ainsi que les conventions de délégation de service public passées par ces entités.

## *Forces*

**3.14 Le cadre juridique est clair, l'ordre de préséance entre les différents textes bien défini et il s'applique à l'ensemble des acheteurs publics.** La Loi cadre pose les principes universels de liberté d'accès à la commande publique, de transparence des procédures et d'efficacité. Elle précise aussi le principe d'approfondissement de l'intégration économique des pays membres de l'UEMOA. La Loi cadre soumet aussi l'ensemble des acheteurs publics à la législation et, normalement aucune dérogation au recours obligatoire aux procédures légales de passation de marchés ne devrait être observée pour L'Etat et ses démembrements, les collectivités décentralisées, les établissements publics et les entreprises publiques. En outre, le cadre juridique s'applique à tous les marchés (biens, travaux et services, y compris les services de consultants, et conventions de délégation de service public) passés sur les fonds provenant du budget national, y compris les dépenses publiques affectées à l'armée, à la défense ou autres dépenses similaires. Elle prévoit la maîtrise d'ouvrage déléguée. Les différents textes ont été consolidés en un seul document disponible au niveau de la DGCMP qui l'a distribué à toutes les autorités contractantes.

## *Faiblesses*

**3.15 Le cadre juridique comporte des faiblesses qui ne favorisent pas la transparence et l'efficience du système.** La Guinée-Bissau, à l'instar des pays de l'UEMOA, avait l'obligation de transposition des Directives de l'Union en matière de marchés publics dans sa réglementation interne au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2008. Cette transposition qui devrait contribuer à aligner le Code de Marchés sur les bonnes pratiques internationales, n'étant pas encore effective, des faiblesses subsistent toujours dans le cadre juridique. Parmi ces faiblesses on peut noter celles relativement importantes portant sur : (i) l'exclusion des délégations de service public du champ d'application du Code (Article 2.2), alors que celles-ci sont prévues par la Loi cadre (Article 2), et qu'aucun autre texte n'a été pris pour les réglementer ; (ii) la possibilité d'octroi d'une préférence de dix pour cent au maximum, réservée uniquement aux candidats Bissau-guinéens, et excluant les soumissionnaires ressortissants de l'UEMOA ; (iii) l'absence de définition des règles de participation des entreprises publiques aux appels à la concurrence, et (vi) le délai trop court (15 jours au moins) retenu pour la remise des offres.

**3.16 Il n'existe pas de Manuels de procédures et de dossiers types d'acquisition pour faciliter l'application du Code des Marchés.** Il n'existe pas encore de dossiers types d'acquisition. De même, il n'existe pas de Manuels de procédures à l'usage des entités contractantes ou des guides à l'usage des soumissionnaires pour permettre une bonne interprétation de la loi et de ses textes d'application. Les projets de guides qui existent ne sont pas encore adoptés.

**3.17 Certaines dispositions importantes de la Loi cadre relative aux contrats publics ne sont pas prises en compte par le Code.** Les délégations de service public prévues à l'article 2 de la Loi cadre sont explicitement exclues du champ d'application du Code, alors qu'aucun texte spécifique à ces délégations de service public n'a encore été pris. La Loi cadre prévoit aussi la délégation de maîtrise d'ouvrage qui n'est pas traitée par le Code. Il en est de même de l'attribution à l'offre économiquement la plus avantageuse alors que le Code prévoit une attribution au « mieux disant ». La Loi cadre prévoit aussi la publication des attributions alors le Code ne la prévoit pas.

## *Risques*

3.18 **Le risque réglementaire associé au cadre est substantiel.** Les risques de renchérissement des coûts des acquisitions pouvant résulter de la mauvaise application des dispositions légales en vigueur, notamment due à la non exhaustivité des textes d'application, l'inexistence de documents types et de guides d'acquisition. Ce risque est encore plus marqué avec certaines dispositions de la législation en vigueur qui peuvent contribuer à des abus quant au recours à des méthodes de passation non compétitives, à la non prise en compte par le Code des délégations de service public et des délais minimum trop courts pour la préparation des offres. La transposition complète des Directives de l'UEMOA permettrait d'améliorer cette situation en contribuant à la réduction des dérapages.

## *Recommandations*

3.19 **A court terme,** le Gouvernement devrait prendre des mesures pour une transposition rapide des Directives de l'UEMOA, aussi bien dans la Loi cadre que dans le Code et ses textes d'application.

3.20 **A moyen terme,** le Gouvernement devrait prendre des mesures pour : (i) élaborer des manuels de procédures de passation des marchés à l'intention des acteurs gouvernementaux et des candidats aux marchés ; (ii) élaborer des dossiers types d'acquisition et des guides pratiques à l'usage des autorités contractantes.

## **PILIER II: Cadre institutionnel et capacité de gestion**

3.21 **L'analyse du Cadre institutionnel et capacité de gestion consiste à évaluer, dans la pratique, le mode de fonctionnement du dispositif de passation de marchés tel que défini par le cadre juridique et réglementaire,** à travers les organismes et les systèmes de gestion qui sont partie prenante à la gouvernance générale du secteur public. En particulier il s'agit de s'assurer que le dispositif de passation des marchés publics est intégré et bien incorporé dans le système de la gestion des finances publiques, et que les fonctions essentielles de définition des politiques en matière de passation des marchés, de formation et de collecte des statistiques sont bien existantes et s'exercent dans des conditions adéquates pour garantir les principes de transparence et d'efficacité.

## *Description et évaluation de l'existant*

3.22 **La DGCP en charge du contrôle a priori joue aussi un rôle de régulateur en raison de l'absence d'un Organe chargé d'une telle fonction.** La DGCP, dont l'organisation et les modalités de fonctionnement sont régies par le Décret Loi N° 6/2002 est l'unique entité compétente pour délivrer un visa de conformité générale aux projets de marchés et saisir le Comité de Conciliation afin qu'il se prononce sur l'exclusion provisoire de la participation aux acquisitions publiques des candidats, ou titulaires qui auront fait appel à des actes de corruption ou des manœuvres frauduleuses. Le Comité de Conciliation qui reçoit aussi les recours et plaintes des soumissionnaires et titulaires est placé auprès de la DGCP qui en assure le Secrétariat. Par ailleurs, le vide laissé par la législation en ce qui concerne la définition des politiques et la formation, a conduit la DGCP à prendre des initiatives relatives à ces questions, en dehors du Comité national de Coordination et de Suivi des Réformes (CNCS) pour ce qui concerne la réglementation. En particulier, en matière de formation, la DGCP en assure l'organisation, mais ne dispose de financement spécifique à cet

effet. Le Décret Loi précité désigne la DGCP comme unique entité chargée du contrôle a priori.

#### *Forces*

**3.23 Les dispositions de la législation des marchés publics permettent bien de prévenir l'engagement d'achats sans crédits budgétaires.** Le Code des marchés prévoit des dispositions visant une meilleure intégration du système des marchés publics avec le système de gestion des finances publiques, dont : i) l'obligation faite à l'Autorité contractante de s'assurer de la disponibilité des crédits nécessaires au règlement du prix du marché préalablement à toute consultation, et ii) la revue obligatoire du Contrôleur financier, préalablement à l'approbation du marché, dont l'objet est de vérifier que les engagements de dépenses et les règlements qui en découleront demeurent respectivement dans les limites des crédits d'engagement et des crédits de paiement disponibles. En amont, il est fait obligation aux autorités contractantes de soumettre les plans annuels de passation au contrôle de la DGCP.

#### *Faiblesses*

**3.24 Malgré les dispositions de la législation, l'intégration marchés publics / système de gestion des finances publiques n'est pas effective.** Les mécanismes actuels de gestion des finances publiques ne garantissent pas formellement la sécurisation des crédits au moment du lancement des appels d'offres. En outre, les contraintes de trésorerie, en conséquence des difficultés financières que traverse le pays, ne permettent pas d'assurer la disponibilité effective des ressources au moment de l'engagement des marchés, ni de garantir les normes de paiement. Ainsi, l'absence d'interface fiable entre le système des marchés et le système de gestion des finances publiques ne permet-il pas de sécuriser les montants budgétisés pour les marchés. Il est donc important que l'initiative SIGFIP prenne en compte dès à présent la possibilité d'inclure un outil de gestion des marchés publics à l'instar des système de gestion des marchés (SIGMAP)<sup>18</sup> existant dans certains pays de l'UEMOA.

**3.25 L'absence d'un organe de régulation séparé de la DGCP constitue une source de conflits d'intérêt.** En Guinée-Bissau, il n'existe pas d'organe chargé de la régulation, ce qui amène la DGCP à exercer des fonctions à la régulation afin de combler ce vide. Du fait de l'intervention directe de la DGCP dans l'exécution des opérations de passation de marchés, à travers l'exercice du contrôle a priori, cette situation est génératrice de conflit d'intérêt. Ce conflit d'intérêt est réel en matière d'autorisation de recours à des procédures dérogatoires non compétitives. Il est donc important, que des dispositions soient prises pour mettre rapidement en place un organe de régulation en conformité avec les Directives de l'UEMOA, regroupant, notamment, acteurs de l'Administration, du secteur privé et de la société civile. Cette action pourrait être menée parallèlement au processus de transposition des Directives dont le début est prévu à partir du 15 juin 2009. A l'instar de la plupart des pays de l'UEMOA, le financement de l'Organe pourrait être assuré par une redevance de régulation prélevée sur les marchés.

**3.26 Le système de collecte de statistiques et les programmes de développement des capacités en matière de marchés publics sont très faibles.** La DGCP ne dispose pas de moyens lui permettant de publier des statistiques fiables et complètes sur les marchés, ni de financement spécifique pour mener des activités de formation. Il n'existe pas de système

---

<sup>18</sup> Ces systèmes sont fonctionnels en Côte d'Ivoire et en cours de finalisation au Sénégal.

d'information centralisé, avec des procédures et mécanismes réglementés pour collecter et suivre les données sur les marchés publics. Le système d'information sur les marchés publics préalablement installé à la DGCP, et la reliant à un réseau de 5 ministères pilotes (Agriculture, Education, Finances, Infrastructures sociales et Santé) grâce à un serveur installé dans ses locaux, a disparu faute de moyens d'entretien. Par ailleurs, il n'existe pas de réelle stratégie nationale de renforcement des capacités des acteurs de la chaîne de passation des marchés publics pour assurer une bonne assimilation des règles et règlements en vigueur. Cette activité revêt un caractère urgent, puisque indispensable pour assurer l'efficacité du système de passation de marchés.

### *Risques*

3.27 **Le risque institutionnel est élevé.** L'efficacité du système restera réduite, surtout en ce qui concerne son impact sur le secteur privé, si les relations entre, d'une part, la DGCP, et d'autre part, la Direction Générale du Budget et le Contrôleur financier, notamment, ne sont pas clairement définies dans le cadre d'un mécanisme cohérent de planification, de contrôle et d'engagement de la dépense, permettant d'assurer l'effectivité de l'intégration des systèmes de marchés et de gestion des finances publiques. De même l'absence de statistiques fiables constitue un risque important pour la mise en place d'un système cohérent et adapté au besoin du pays. Ainsi, l'effet de la mise en place d'un organe de régulation sur le système pourrait être faible, si, entre autres, i) il ne permettrait pas rationaliser et centraliser la collecte et la diffusion des informations qui sont des problèmes persistants, notamment en matière de données et de statistiques sur les marchés publics, rendant impossible toute appréciation fiable sur le fonctionnement du système, et ii) il ne bénéficiait pas, dans l'exécution de sa mission, d'un statut, de pouvoirs et de sources de financement qui lui garantissent une indépendance vis-à-vis des autres acteurs du système.

### *Recommandations*

3.28 **A court terme,** le Gouvernement devrait prendre des mesures pour mettre en place un organe de régulation, conforme aux Directives de l'UEMOA et dont le financement serait assuré par une redevance de régulation prélevée sur les marchés et le rendre opérationnel en nommant les membres du Conseil de Régulation et le personnel clé du secrétariat permanent.

3.29 **A moyen terme,** le Gouvernement devrait prendre des mesures pour : (i) développer un Système de Gestion Electronique des Marchés Publics (SYGMAP) dont l'interface avec le SIGFIP serait assuré ; (ii) développer une stratégie globale de développement des capacités sur les marchés publics, tenant compte des rôles et responsabilités des acteurs de la chaîne de passation et d'exécution des marchés.

### **PILIER III: Opérations d'achat et pratiques du marché**

3.30 **Ce pilier met l'accent sur le fonctionnement et examine l'efficacité et l'utilité opérationnelles du dispositif de passation de marchés au niveau des autorités contractantes et la fonctionnalité du marché existant.** Il s'intéresse au marché comme un des moyens d'apprécier la qualité et l'efficacité du système pendant l'exécution (la pratique) des opérations nécessaires à l'acquisition de biens et services sur des bases contractuelles.

### *Description et évaluation de l'existant*

**3.31 Les directions administratives et financières (DAF) sont généralement responsabilisées pour les opérations de passation au niveau des autorités contractantes.** Le secteur privé est confronté à des contraintes qui handicapent son développement, telles que difficultés d'obtention de garanties, taux d'intérêt élevés, délais de paiement trop longs, etc. En plus, il n'existe pas de cadre pour l'institution d'un véritable partenariat public / privé, du fait de l'absence d'un organe de régulation regroupant ces secteurs et d'une loi sur ce partenariat. Un projet de loi sur le partenariat public/privé existe mais n'a pas encore été promulgué.

#### *Forces*

**3.32 Le Conseil de Concertation Sociale offre un cadre de dialogue entre secteurs public et privé.** Le Conseil de Concertation Sociale qui regroupe les syndicats d'employeurs et d'employés, et le Gouvernement, sous la Présidence du Premier Ministre, offre un cadre de dialogue qui peut-être mis à profit par le secteur privé pour requérir de l'Etat la levée des contraintes qui entravent son accès aux marchés publics.

#### *Faiblesses*

**3.33 Les capacités des autorités contractantes sont très faibles en matière de passation de marchés.** Il n'existe aucune stratégie globale de formation au bénéfice des acteurs. Les dernières sessions de formation ont été réalisées en 2007 et ont principalement concerné quelques personnels des autorités contractantes. Dans la pratique, bien que les DAF soient responsables des opérations au niveau central, beaucoup de marchés sont exécutés sans leur intervention. Les personnels de ces Directions ne disposent pas actuellement des capacités nécessaires, faute de formation. La forte mobilité des cadres, observée dans l'Administration, a contribué à une perte des rares ressources humaines ayant reçu des formations. Il s'y ajoute que les DAF étant responsables des opérations d'engagement des paiements, le fait de leur confier la responsabilité des opérations de passation de marchés constitue une source évidente de conflit d'intérêt. Enfin, au vu du faible nombre de marchés passés par les autorités contractantes de l'Administration centrale (24 marchés examinés par la DGCP au titre de l'année 2007 pour un montant total de 790.171.735 FCFA, et 16 marchés au titre de l'année 2008 pour un montant total de 782.637.746 FCFA, selon les statistiques provisoires remises par la DGCP), il serait plus indiqué de regrouper ces acquisitions au sein d'une même unité d'achat, telle qu'une Direction chargée des acquisitions. En rapportant ces chiffres au nombre de ministères (21), le nombre moyen de marchés passés par ministère serait à peine d'un (1). Aussi, la formule consistant à mettre en place une unité unique chargée des acquisitions permettrait-elle de rationaliser les achats publics et d'économiser des coûts afférents à la mise en place d'unités individuelles d'acquisition au sein de chaque ministère et à la formation des membres desdites unités, qui ne seraient pas justifiés en raison du faible nombre d'opérations de marchés qu'elles passeraient.

**3.34 La responsabilité de l'archivage des dossiers de marchés n'est pas définie au sein des autorités contractantes.** L'article 5 de la Loi cadre pose le principe de la conservation de l'ensemble des pièces afférentes à la passation de la commande publique durant les dix années consécutives à la clôture de la consultation. Cette disposition ne fait pas l'objet de directive d'application définissant la responsabilité de cet archivage au niveau des autorités contractantes. Comme résultat, il est difficile de disposer de données et de statistiques sur les marchés. Cette situation a été confirmée lors de la rencontre organisée par



la mission avec les DAF. Les DAF venant d'être nommés ont confirmé cette difficulté de rassembler les dossiers.

**3.35 Le secteur privé reste confronté à des obstacles systèmes majeurs et il n'existe pas encore un cadre réel de partenariat public/privé.** En sus d'obstacles tels que accès difficile au crédit et longs délais de paiement, entre autres, le développement du secteur privé reste entravé par la difficulté de création d'entreprise. En effet, il n'existe qu'un seul notaire pour tout le pays. Par ailleurs, le Conseil de Concertation Sociale précité n'a pas encore permis d'aboutir à des résultats concrets, telle que la mise en place d'un cadre juridique pour le développement d'un partenariat public-privé tel le recours à des contrats de concession ou la constitution d'entreprises à actionnariat mixte pour la fourniture des biens ou services. Cependant, un projet de loi sur le partenariat public/privé a été préparé mais n'a pas encore été adopté.

**3.36 L'absence de comptabilité matières rend incertaine la garantie de la réalité des acquisitions.** Le Code dispose des conditions de réception des produits des marchés, mais l'inexistence de la « comptabilité matières » en Guinée-Bissau ne permet pas d'assurer la réalité des acquisitions. Il n'existe pas de dispositions du Code réglementant la supervision des travaux de génie civil, en les rendant obligatoires par exemple dans des conditions définies. Ces manquements constituent des biais substantiels à la fiabilité de la réalité des acquisitions, et à leur qualité et sécurité. Il serait souhaitable que des dispositions soient rapidement prises pour introduire dans le Code des clauses appropriées permettant de prendre en compte ces préoccupations.

#### *Risques*

**3.37 Le risque opérationnel est également élevé.** Il n'y a pas de bon système de passation des marchés sans stratégie d'évaluation et de renforcement des capacités. Sans un tel dispositif, il ne peut pas y avoir de développement du système qui favoriserait l'émergence de structures de passation de marchés pérennes et d'un corps de spécialistes en passation de marchés. Il existe aussi un risque « secteur privé » si le système ne permet pas l'émergence d'un cadre qui favoriserait l'émergence de ce secteur et son accès à la commande publique, dans des conditions transparentes et compétitives. Le risque opérationnel restera également élevé en l'absence de rationalisation du dispositif des acquisitions au niveau de l'Administration. Dans un contexte où la moyenne annuelle des marchés passés par département ministériel tourne autour de un (1), tout programme de renforcement de capacités risque de s'avérer inefficace et inutilement coûteux, du fait de l'absence d'opportunités suffisantes d'application des enseignements reçus, de la part des formés. Aussi, la mise en place d'une unité centrale chargée des acquisitions s'avère-t-elle critique.

#### *Recommandations*

**3.38 A court terme,** le Gouvernement devrait prendre des mesures pour : (i) créer une unité centrale chargée des acquisitions de l'Administration, et (ii) prendre un texte pour définir la responsabilité de l'archivage de la documentation sur les marchés, en listant les pièces concernées.

**3.39 A moyen terme,** le Gouvernement devrait prendre des mesures pour : (i) développer une réglementation claire et des mesures coercitives pour garantir des certifications de service

fait appropriées, (ii) adopter une loi pour définir un cadre juridique pour le partenariat public / privé.

#### **PILIER IV: Intégrité et transparence du dispositif de passation des marchés**

3.40 **Ce Pilier se penche sur des aspects du dispositif de passation de marchés et du cadre de gouvernance** qui sont jugés nécessaires pour offrir la garantie d'un système qui : (i) fonctionne avec intégrité; (ii) assure des contrôles appropriés favorisant son fonctionnement conformément au cadre juridique et réglementaire; et (iii) dispose de mesures appropriées pour faire face au risque de corruption dans le système. Il veille à ce qu'ils soient définis et structurés de manière à contribuer à l'intégrité et à la transparence du système.

##### *Description et évaluation de l'existant*

3.41 **Les textes en vigueur confient la responsabilité principale du contrôle interne à priori à la DGCP.** Au niveau des autorités contractantes, avant approbation du projet de marché, le Contrôleur financier vérifie que les engagements de dépenses et les règlements qui en découleront demeurent respectivement dans les limites des crédits d'engagement et de paiement disponibles. Le visa du Tribunal des Comptes est également obligatoire à ce stade de la procédure. Le Tribunal des Comptes intervient aussi a posteriori pour la réalisation d'audits des marchés. L'Inspection Supérieure de Lutte contre la Corruption (ISCC) dispose des pouvoirs les plus étendus en matière d'investigations dans le domaine de la corruption, qui s'étend aux organes dits «de souveraineté de l'Etat» tels que la Présidence de la République et le Parlement.

##### *Forces*

3.42 **Le cadre juridique prévoit un système de plaintes pour les soumissionnaires, toutefois non utilisé par les soumissionnaires.** Le Code des Marchés prévoit la possibilité de recours pour les candidats aussi bien au stade de passation qu'au stade d'exécution des marchés. En cas de différends, avant tout recours, les parties doivent obligatoirement introduire un recours administratif et porter le litige devant le Ministre de tutelle de l'Autorité contractante. Les délais de réponse sont bien définis, et en cas d'échec du recours gracieux, le litige doit être obligatoirement porté au niveau du Comité de Conciliation, avant toute autre possibilité de recours. Le Comité de Conciliation est constitué auprès de la DGCP qui en assure le Secrétariat. Il est présidé par un Magistrat nommé en Conseil des Ministres et comprend cinq autres magistrats disposant d'une expérience reconnue en marchés publics. Le recours auprès du Comité de Conciliation est suspensif de la procédure. En cas de non satisfaction d'une des parties quant à la décision du Comité, celle-ci peut recourir à l'arbitrage. Le Comité d'arbitrage est également institué auprès de la DGCP qui en assure le secrétariat. L'arbitrage se déroule dans le respect des principes de l'acte uniforme de l'OHADA sur l'arbitrage.

##### *Faiblesses*

3.43 **Le contrôle interne ne fonctionne pas de façon satisfaisante.** La DGCP, bien qu'étant l'unique entité chargée de délivrer un visa de conformité générale aux projets de marchés, ne reçoit pas tous les marchés passés. Ceci signifie que des marchés peuvent être passés, approuvés, exécutés et payés sans besoin du visa réglementaire de la DGCP, préalable à l'approbation. Cette situation met en évidence la faiblesse du contrôle interne, et est d'autant plus inquiétante que des marchés du Ministère de tutelle de la DGCP (Ministère des Finances)

ont été passés sans l'avis de celle-ci. Il s'y ajoute que le Contrôleur financier, chargé de vérifier, préalablement à l'approbation du marché, que les engagements de dépenses et les règlements qui en découleront demeurent respectivement dans les limites des crédits d'engagement et de paiement disponibles, relève du Budget, ce qui constitue une situation de conflit d'intérêt potentiel qui sape l'efficacité du contrôle interne. En outre, dans le cadre de ses activités, la DGCP ne bénéficie pas de moyens de fonctionnement adéquats. Des équipements mis à sa disposition sur financement LICUS ont été réaffectés à d'autres services du Ministère des Finances. Aujourd'hui la DGCP, pour un effectif d'environ 17 personnes ne dispose que de 5 bureaux, de 6 ordinateurs et d'un seul véhicule. Il s'ajoute à cela que les indemnités réglementaires prévues pour le personnel n'ont jamais été payées.

**3.44 Les contrôles externes et les audits de marchés ne sont pas effectifs.** En ce qui concerne les audits, l'article 4 de la Loi cadre pose le principe d'évaluation a posteriori de la gestion des ressources publiques engagées ou dépensées au titre de la commande publique. Malgré ces dispositions, aucun audit juridictionnel ou indépendant n'a encore été effectué à ce jour. Le Tribunal des Comptes, à qui revient l'exécution des audits juridictionnels des marchés publics, intervient dans le contrôle a priori par l'apposition d'un visa onéreux et obligatoire sur les marchés. Cette intervention compromet son indépendance dans le cadre des audits qu'il serait amené à réaliser. Un autre problème important posé par cette intervention du Tribunal des Comptes réside dans son caractère onéreux, qui pourrait venir en cumul avec une éventuelle redevance qui pourrait être instituée pour le financement du futur Organe de Régulation des Marchés publics, à l'instar d'autres pays de l'UEMOA. Il s'agirait alors d'un cumul injustifiable qui induirait des surcoûts inutiles sur les prix des marchés. Ce cumul serait d'autant plus injustifiable que le visa du Tribunal des Comptes n'apporte pas de valeur ajoutée au contrôle du marché, au contraire de l'Organe de Régulation qui, outre l'opportunité qu'il offre au secteur privé de participer à la définition de la réglementation et des politiques d'acquisition, et au règlement des litiges, lui garantit l'offre de services tels que le développement de capacités et l'accessibilité à une information exhaustive et à jour sur les marchés. Il est donc important que le Gouvernement s'attelle dès à présent à étudier les modalités de suppression du visa du Tribunal des Comptes sur les marchés.

**3.45 L'ISCC ne dispose pas de moyens lui permettant de lutter efficacement contre la corruption.** L'Inspection Supérieure de Lutte contre la Corruption (ISCC), qui pourrait contribuer de manière efficace dans la lutte contre la corruption dans les marchés, est pratiquement paralysée dans son fonctionnement. En effet, cette inspection a été créée depuis 14 ans sous l'égide de l'Assemblée Nationale Populaire. Elle dispose des pouvoirs les plus étendus pour mener des investigations sur tout soupçon de corruption, y compris au sein des organes dits « de souveraineté de l'Etat » tels que la Présidence de la République et l'Assemblée Nationale Populaire, sans besoin de mandat. L'ISCC n'a jamais bénéficié de moyens de fonctionnement adéquats. Elle ne dispose pas de locaux propres. Le personnel initial composé de 14 agents est actuellement réduit à 8, du fait des départs non comblés. En guise de matériel informatique, elle ne dispose que d'un seul ordinateur à l'usage de l'ensemble du service. Depuis sa création, l'ISCC a produit près de 50 rapports restés sans suite. La principale contrainte à laquelle est confrontée l'ISCC pour l'aboutissement de ses investigations, réside dans la non réaction du Ministère public par rapport aux résultats d'investigations qui lui sont soumis. L'ISCC aurait pu être plus efficace si elle disposait des moyens de saisine directe du Tribunal à l'issue de ses investigations. Au vu de son importance dans l'amélioration du système de gouvernance, au-delà des marchés publics, le Gouvernement devrait amender la Loi créant l'ISCC afin de lui permettre une saisine directe du Tribunal. Les moyens de l'Institution doivent aussi être renforcés pour lui permettre de fonctionner de façon adéquate.

3.46 **Le système de plaintes ne présente pas toutes les garanties d'indépendance requises.** Même si le système de plaintes, en ce qui concerne les différentes étapes et les délais fixés à chacune d'elles, est conforme aux pratiques généralement admises, il n'en demeure pas moins qu'il reste confronté à des problèmes d'indépendance vis-à-vis de l'administration, de conflits d'intérêt en conséquence de la participation de la DGCP, et d'exhaustivité quant aux matières pouvant faire l'objet de plaintes. Comme expliqué précédemment, la DGCP qui délivre les visas de conformité aux marchés ne devrait pas abriter le Comité de Conciliation, ni en assurer le Secrétariat. Le fait que le Président du Comité soit nommé en Conseil des Ministres et que les autres membres proviennent de l'Administration, place les requérants privés dans une situation où des recours contre l'Administration sont traités par des membres de l'Administration au sein d'un Comité placé auprès d'un organisme impliqué dans l'opération incriminée. Cette situation pourrait être à l'origine du faible nombre de plaintes enregistré à ce jour (une seule selon la DGCP). Les possibilités de recours sont aussi amputées des cas concernant le mode de passation, la procédure de sélection et de la décision de l'Autorité contractante de rejeter la totalité des offres (Voir article 69.2 du Code). Le système de plaintes n'inclut pas aussi les recours des autorités contractantes contre des décisions de la DGCP, qui seraient sans effet pour les raisons citées précédemment. Il est donc important, que des dispositions soient prises pour mettre rapidement en place un organe de régulation en conformité avec les Directives de l'UEMOA, qui serait en charge du traitement des litiges dans un cadre plus indépendant impliquant aussi bien l'Administration que le Secteur privé et la Société civile.

3.47 **Il n'existe pas de dispositif intégré au système des marchés publics permettant de lutter efficacement contre la corruption.** Le cadre juridique énonce bien les cas de fraude et corruption et les sanctions encourues, mais il n'existe pas encore de sanctions effectives, ni de cas déclarés de fraudes. L'une des explications pourrait résider dans l'absence de mécanismes permettant de déclencher des investigations, telles que des dénonciations sécurisées, par exemple. Le système de détection de fraudes et de corruption devrait faire l'objet d'un dispositif intégré au système de passation et d'exécution des marchés, qui énoncerait clairement les cas de déclenchement d'investigations et les sanctions encourues. La mise en œuvre des investigations seraient facilitée avec la possibilité offerte par l'ISCC.

3.48 **Il n'existe pas de mesures permettant de rendre les informations sur les marchés publics disponibles auprès du public.** L'information du secteur privé, et de manière plus générale, du public en ce qui concerne les marchés publics est inexistant. Aucune information n'est publiée en ce qui concerne les attributions de marchés, alors que de telles informations auraient pu permettre au secteur privé d'avoir un feed back des opérations réalisées et au public de disposer d'informations sur l'utilisation des deniers publics. En attendant la mise en place d'un système plus élaboré, l'utilisation des canaux d'information existants pour publier périodiquement les attributions pourraient contribuer à améliorer l'information des acteurs.

### *Risques*

3.49 **Le risque «intégrité» est très important.** Ce risque doit être pris en compte, pour constituer le socle de la solidité du système et devrait être appréhendé comme le cœur de la fonction de régulation, à défaut de disposer d'un système judiciaire efficient. Il convient de développer rapidement une stratégie globale de lutte contre la corruption intégrant un dispositif spécifique et coordonné en relation avec le système de gestion des marchés publics.

Une collaboration étroite ente l'ISCC et l'organe de régulation des marchés publics pourrait constituer un facteur d'efficacité de la lutte contre la corruption.

### *Recommandations*

3.50 **A court terme**, le Gouvernement devrait prendre des mesures pour : (i) prendre un texte rappelant aux autorités contractantes l'obligation de soumettre les dossiers de marchés au contrôle de la DGCP et soumettant l'engagement préalable des dépenses sur marchés au visa de la DGCP ; (ii) doter la DGCP des moyens matériels nécessaires pour son fonctionnement et rendre effectif le paiement des indemnités du personnel, prévues par la réglementation ; (iii) réviser la Loi créant l'Inspection supérieure de Lutte contre la Corruption (ISCC) afin de lui permettre une saisine directe du Tribunal à l'issue de ses investigations, (iv) doter l'ISCC des moyens humains et matériels nécessaires pour son fonctionnement, et (v) Publier trimestriellement dans un journal national de grande diffusion les résultats d'attribution des marchés négociés, des marchés passés par appel d'offres et des conventions de délégation de service public.

3.51 **A moyen terme**, le Gouvernement devrait prendre des mesures pour : (i) supprimer le visa du Tribunal de comptes au stade d'approbation des marchés et confiner les interventions de cette institution au contrôle a posteriori, (ii) dans le cadre des textes constitutifs du futur Organe de Régulation, prévoir une redevance de régulation et l'affectation obligatoire d'un pourcentage de cette redevance au financement de l'audit annuel indépendant des marchés et créer l'obligation de conduire des audits annuels en matière des marchés publics, portant sur au moins 15% des marchés, (iii) dans le cadre de la mise en place de la Régulation, prévoir un système de plainte conforme à celui préconisé par les Directives de l'UEMOA, et (iii) mettre en place un dispositif éthique propre aux marchés publics, qui indiquerait les cas de déclenchement d'investigations et les sanctions encourues.

## 4. ANALYSE DES DEPENSES PUBLIQUES EN EDUCATION

### A. EVOLUTION GLOBALE DES DEPENSES PUBLIQUES EN EDUCATION

4.1 **Des efforts encore insuffisants des gouvernements successifs se sont traduits par une augmentation timide des dépenses de l'éducation sur la période 2006-2008.** Le montant total des dépenses d'éducation (toutes sources confondues) passe ainsi de 4,2 à 5,3 milliards de FCFA (en francs courants) entre 2006 et 2008, représentant un accroissement de près de 25 pourcent. Cette augmentation des dépenses consacrées au secteur de l'éducation entraîne une hausse de la dépense totale d'éducation par jeune de 7 à 12 ans qui passe d'environ 14.600 francs CFA en 2006 à environ 18.200 francs CFA en 2008, ce qui représente une plus grande disponibilité de fonds pour l'ensemble de la population en âge d'être scolarisée. Cependant, exprimées en franc constant 2001 de l'indice des prix à la consommation, les dépenses totales d'éducation passent de 4,1 milliards de Franc CFA en 2006 à 4,4 milliards en 2008, soit une augmentation de moins de 7 pourcent, à peine en ligne avec l'accroissement de la population.

**Tableau 4.1: Evolution des dépenses publiques en éducation (2006-2008)**

	2006	2007	2008	Average 06-08
<b>En milliards de francs courants</b>				
Dépenses totales en Education	4,2	5,1	5,3	4,9
Courantes	3,9	4,8	4,8	4,5
Capital	0,3	0,3	0,4	0,3
<b>En milliards de francs constants (base 2001)</b>				
Dépenses totales en Education	4,1	4,7	4,4	4,4
Courantes	3,7	4,4	4,0	4,1
Capital	0,3	0,3	0,3	0,3
Dépenses totales Education en pourcentage du PIB	2,5	2,8	2,6	2,6
Dépenses courantes Education en pourcentage du PIB	2,3	2,6	2,4	2,4
Dépenses en Education en pourcentage dépenses publiques totales	7,9	7,4	7,7	7,7
Dépenses courantes en Education en pourcentage dépenses publiques courantes totales	9,8	10,6	9,7	10,0
Dépenses courantes Education en pourcentage des ressources de l'Etat (fiscales et non fiscales)	12,3	18,1	14,0	14,8

Sources: Autorités Bissau-guinéennes et calculs des services de la Banque Mondiale.

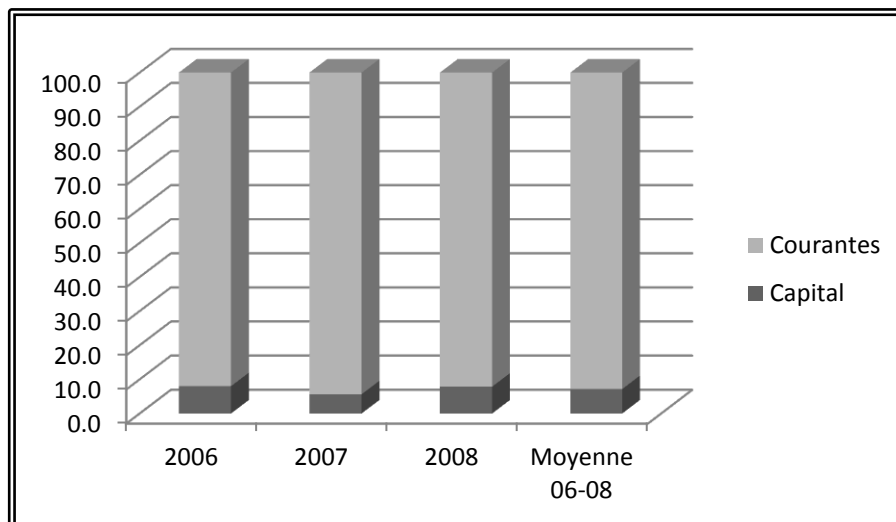
4.2 **Les arbitrages du gouvernement ont été relativement défavorables au secteur de l'éducation.** Le rythme d'accroissement des dépenses d'éducation est moins marqué que celui des dépenses publiques totales. Entre 2006 et 2008, la Guinée-Bissau a connu une augmentation importante de ses dépenses publiques totales qui sont passées de 53,5 milliards de Franc CFA à plus de 67,9 milliards en 2008, soit une croissance de 27 pourcent. Les dépenses d'éducation ont également connu une hausse de plus de 25 pourcent. Mais la part des dépenses publiques d'éducation dans les dépenses publiques totales ne s'est pas sensiblement modifiée sur la période 2006-2008. Celle-ci se situe à 7,9 pourcent en 2006, 7,4 pourcent en 2007 et 7,7 pourcent en 2008. Exprimées en pourcentage du PIB, les dépenses publiques totales d'éducation représentent une part encore très faible, à 2,6 pourcent

en moyenne sur la période 2006-2008. Quoique représentant un secteur parmi les plus clés, l'éducation est loin d'atteindre 20 pourcent des ressources propres de l'Etat (fiscales et non fiscales de l'Etat). En 2008, les ressources de l'Etat (fiscales et non fiscales) consacrées aux dépenses d'éducation se situent à 14 pourcent contre 12,3 pourcent en 2006. En moyenne, les dépenses courantes ne représentent que moins de 14 pourcent des ressources propres totales de l'Etat. Le pays accuse ainsi un retard important même par rapport à la République Centre Africaine ou le Burundi, qui sont, comme la Guinée-Bissau, des pays post-conflits ou fragiles mais qui enregistrent un niveau de dépenses courantes pour l'éducation supérieure à 14 pourcent de leurs dépenses sur recettes propres. Le gouvernement devrait procéder à une augmentation considérable de la part des dépenses publiques allouées à l'éducation. Les dépenses d'éducation restent en faible portion dans les dépenses publiques pour l'atteinte des OMD en 2015.

### Répartition économique des dépenses en éducation

4.3 **Les dépenses publiques d'éducation de la Guinée-Bissau sont constituées essentiellement de dépenses courantes sur la période 2006-2008.** En moyenne, les dépenses courantes d'éducation représentent 93 pourcent des dépenses totales d'éducation. Par contre, les dépenses d'investissement en éducation représentent une très faible proportion et sont financées principalement par les ressources extérieures en particulier les dons. Les dons représentent en moyenne 90,5 pourcent du total des dépenses en capital dans le secteur de l'éducation contre 9,5 pourcent sous forme de contribution de la part du gouvernement. Les dépenses en capital dans l'éducation ne représentent que 2 pourcent des investissements publics totaux du gouvernement. Cette analyse montre la nécessité d'augmenter de façon substantielle les dépenses d'investissement en éducation, au cours des prochaines années, surtout au regard des besoins additionnels d'investissement nécessaires à l'atteinte des OMD.

**Graphique 4.1: Tendances de la répartition des dépenses totales d'éducation entre dépenses courantes et dépenses en capital (2006-2008)**

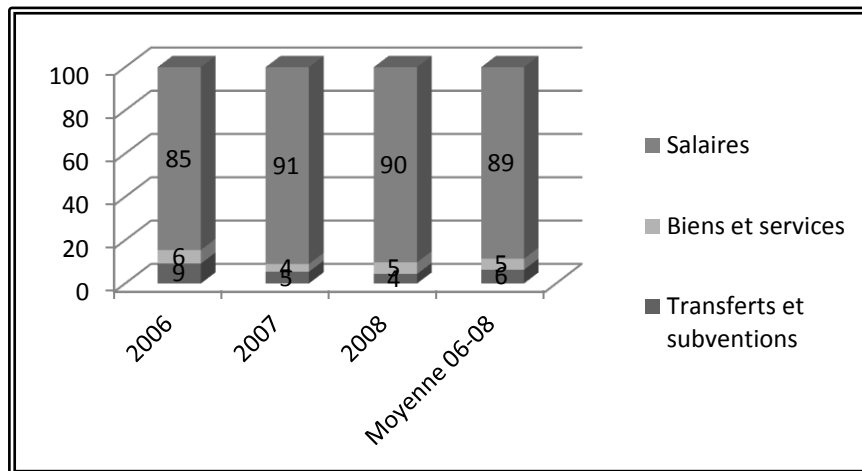


Sources: Autorités Bissau-guinéennes et calculs des services de la Banque Mondiale.

4.4 **L'analyse de la composition économique des dépenses courantes montre que les salaires occupent un poids prépondérant.** La part consacrée aux dépenses salariales dans les dépenses courantes d'éducation a connu une tendance haussière entre 2006 et 2007 passant de 85 pourcent à 91 pourcent avant de connaître un repli d'un pourcent en 2008. L'année

2007 se caractérise en effet par une régularisation des arriérés de salaires des agents contractuels qui n'étaient que partiellement rémunérés durant l'année 2006. Cette augmentation des charges du personnel n'a pu se faire qu'au détriment des autres catégories de dépenses constituées principalement des biens et services ainsi que des transferts et subventions. Les dépenses en biens et services représentent en moyenne 5 pourcent des dépenses courantes et sont destinées à des constructions et réparations diverses (0,6 pourcent), des voyages à l'extérieur et l'intérieur du pays (0,2 pourcent), aux achats de matériels scolaires (moins de 0.1 pourcent), aux achats de carburants et lubrifiants (0,1 pourcent) pour alimenter les groupes électrogènes à cause du manque d'électricité. Les transferts qui se font particulièrement au profit de l'enseignement supérieur (université Amilcar Cabral), les bourses des étudiants ne représentent en moyenne que 6 pourcent des dépenses courantes. Les structures décentralisées ne bénéficient que d'un transfert sur un budget total voté très faible d'environ 6.000 dollars par région (pour un total de 8 régions excluant Bissau), ce qui sans nul doute a un effet négatif sur la scolarisation en milieu rural.

**Graphique 4.2: Composition économique des dépenses courantes en éducation, 2006-2008 (en pourcentage)**



Sources: Autorités Bissau-guinéennes et calculs des services de la Banque Mondiale.

4.5 **En 2008, une analyse des dépenses salariales par niveau d'éducation montrent que les services administratifs accaparent 81 pourcent du total, suivi du niveau d'éducation primaire qui accapare 10,5 pourcent.** Les dépenses en biens et services sont principalement destinées vers les services administratifs. Les transferts se font particulièrement au profit de l'enseignement supérieur (université Amilcar Cabral) et les bourses des étudiants.



**Tableau 4.2: Distribution des dépenses courantes par niveau scolaire et type de dépenses en 2008  
(en milliards de FCFA)**

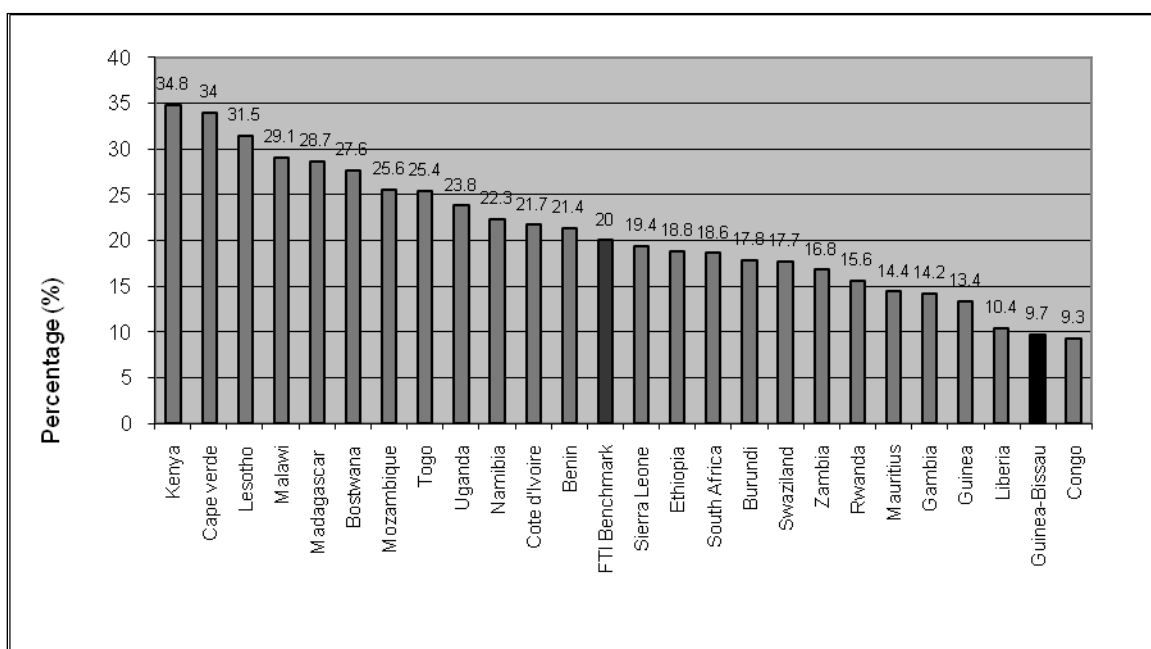
	Dépenses de Personnel	Biens et services							Transferts				Coûts totaux en milliards de FCFA
		Matériaux spécialisés pour l'éducation			Carburant et lubrifiants	Voyages à l'intérieur et extérieur	Autres biens et services	Total	Université Amilcar Cabral	Bourses des étudiants	Autres transferts	Total	
		Constructions et réparations diverses	Matériel scolaire	Autres									
Education primaire	<b>0,4589</b>	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,1779	<b>0,1779</b>	0,0000	0,0000	0,0000	<b>0,0000</b>	0,6368
Education secondaire	<b>0,2979</b>	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	<b>0,0000</b>	0,0000	0,0000	0,0000	<b>0,0000</b>	0,2979
Education supérieure	<b>0,0008</b>	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	<b>0,0000</b>	0,0580	0,0894	0,0000	<b>0,1474</b>	0,1482
Formation technique et professionnelle	<b>0,0771</b>	0,0000	0,0000	0,0000	0,0012	0,0000	0,0015	<b>0,0028</b>	0,0000	0,0000	0,0127	<b>0,0127</b>	0,0926
Administration	<b>3,5345</b>	0,0279	0,0000	0,0000	0,0037	0,0104	0,0381	<b>0,0801</b>	0,0118	0,0000	0,0404	<b>0,0522</b>	3,6669
<b>Total</b>	<b>4,3692</b>	<b>0,0279</b>	<b>0,0000</b>	<b>0,0000</b>	<b>0,0049</b>	<b>0,0104</b>	<b>0,2176</b>	<b>0,2608</b>	<b>0,0698</b>	<b>0,0894</b>	<b>0,0531</b>	<b>0,2124</b>	<b>4,8424</b>
Pourcentage de distribution des coûts (en pourcentage)													
Education primaire	<b>72,1</b>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	27,9	<b>27,9</b>	0,0	0,0	0,0	<b>0,0</b>	100,0
Education secondaire	<b>100,0</b>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	<b>0,0</b>	0,0	0,0	0,0	<b>0,0</b>	100,0
Education supérieure	<b>0,5</b>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	<b>0,0</b>	39,1	60,4	0,0	<b>99,5</b>	100,0
Formation technique et professionnelle	<b>83,3</b>	0,0	0,0	0,0	1,3	0,0	1,7	<b>3,0</b>	0,0	0,0	13,7	<b>13,7</b>	100,0
Administration	<b>96,4</b>	0,8	0,0	0,0	0,1	0,3	1,0	<b>2,2</b>	0,3	0,0	1,1	<b>1,4</b>	100,0
<b>Total</b>	<b>90,2</b>	0,6	0,0	0,0	0,1	0,2	4,5	<b>5,4</b>	1,4	1,8	1,1	<b>4,4</b>	<b>100,0</b>

Sources: Autorités Bissau-guinéennes et calculs des services de la Banque Mondiale.

4.6 **Bien qu'ayant procédé sur la période 2006-2008 à une légère augmentation du montant total des dépenses courantes d'éducation, la Guinée-Bissau est toujours en deçà de la valeur indiquée sous l'initiative Fast Track (FTI).** En moyenne, sur la période 2006-2008, les dépenses courantes en éducation représentent 10 pourcent des dépenses publiques courantes. La Guinée-Bissau est très loin de la valeur indicative des FTI qui est de 20 pourcent. Par ailleurs, il a été observé que dans les pays ayant atteint le taux universel de scolarisation, les dépenses courantes d'éducation représentent plus de 20 pourcent des dépenses publiques courantes. Il s'avère donc nécessaire d'atteindre cette part si les autorités Bissau-guinéennes souhaitent réaliser la scolarisation primaire universelle d'ici 2015.

4.7 **Une comparaison avec quelques pays de l'Afrique sub-saharienne montre que la Guinée-Bissau alloue une faible portion des dépenses courantes à l'éducation.** Le graphique 5,3 permet de comparer la situation de la Guinée-Bissau avec celle de 24 pays de l'Afrique au sud du Sahara à niveau de développement comparable. Sur les 25 pays choisis, la Guinée-Bissau est, après le Congo, celui qui a la plus faible proportion des dépenses courantes d'éducation dans les dépenses publiques courantes. En 2008, cette proportion est de 9,7 pourcent pour la Guinée-Bissau alors que pour des pays comme le Togo, le Kenya, le Bénin ou le Madagascar elle se situe à plus de 20 pourcent. De plus, le Burundi qui a les mêmes caractéristiques en termes d'instabilité politique enregistre une part des dépenses courantes d'éducation dans les dépenses courantes presque deux fois plus grande que celle de la Guinée-Bissau. Une meilleure répartition des dépenses courantes au profit du secteur de l'éducation semble ainsi nécessaire en vue de l'atteinte des objectifs du Millénaire pour le développement.

**Graphique 4.3: Dépenses courantes d'éducation en pourcentage des dépenses courantes totales, comparaison avec quelques pays de l'Afrique Sub-saharienne (2004-2008)**

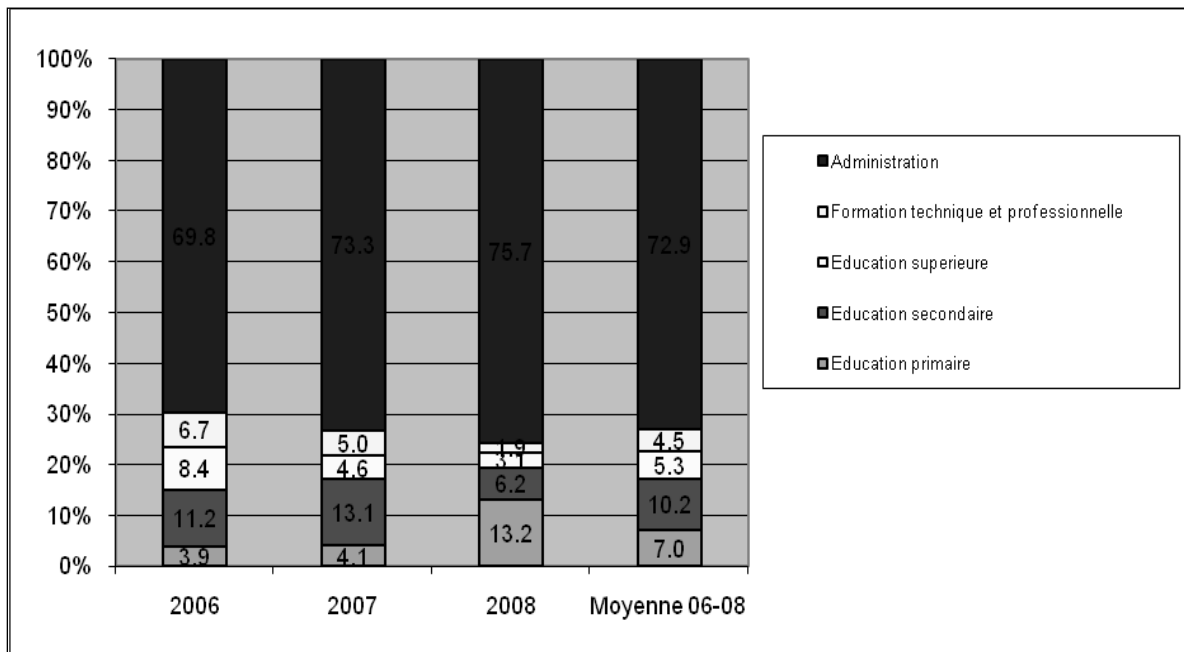


Sources: UNESCO Institute for Statistics Global Education Digest et calculs des services de la Banque Mondiale.

## B. REPARTITION DES DEPENSES PAR NIVEAU D'EDUCATION

4.8 **L'analyse des dépenses courantes par niveau d'éducation montre que les charges administratives représentent près de trois quart du total des dépenses entre 2006 et 2008.** Malgré une légère hausse sur la période considérée, le montant alloué à l'éducation primaire reste très faible car seulement 7,0 pourcent en moyenne des dépenses courantes d'éducation sont consacrées à ce niveau. La formation technique et professionnelle est aussi faiblement financée en Guinée-Bissau et voit sa part se dégrader sur la période passant ainsi de 6,7 pourcent en 2006 à 1,9 pourcent en 2008. Hormis l'administration, le secondaire reste le secteur qui bénéficie le plus des dépenses éducatives, sa part se situant autour de 10,2 pourcent. L'enseignement supérieur qui est un secteur autonome dans son financement bénéficie toutefois des transferts des autorités Bissau-guinéennes avec des montants attribués variables d'une année à l'autre. Ces variations montrent la mauvaise maîtrise des dépenses par niveau d'éducation et la faible capacité de prévision des dépenses dans le secteur. Une meilleure allocation des dépenses éducatives s'avèrent nécessaire en Guinée-Bissau afin de promouvoir l'éducation universelle dans ce pays. Les dépenses administratives constituent aussi un fardeau pour le secteur et évincent les dépenses qui pouvaient être allouées à la formation technique et professionnelle en vue du renforcement des capacités humaines.

**Graphique 4.4: Répartition des dépenses courantes par niveau d'éducation (2006-2008)**

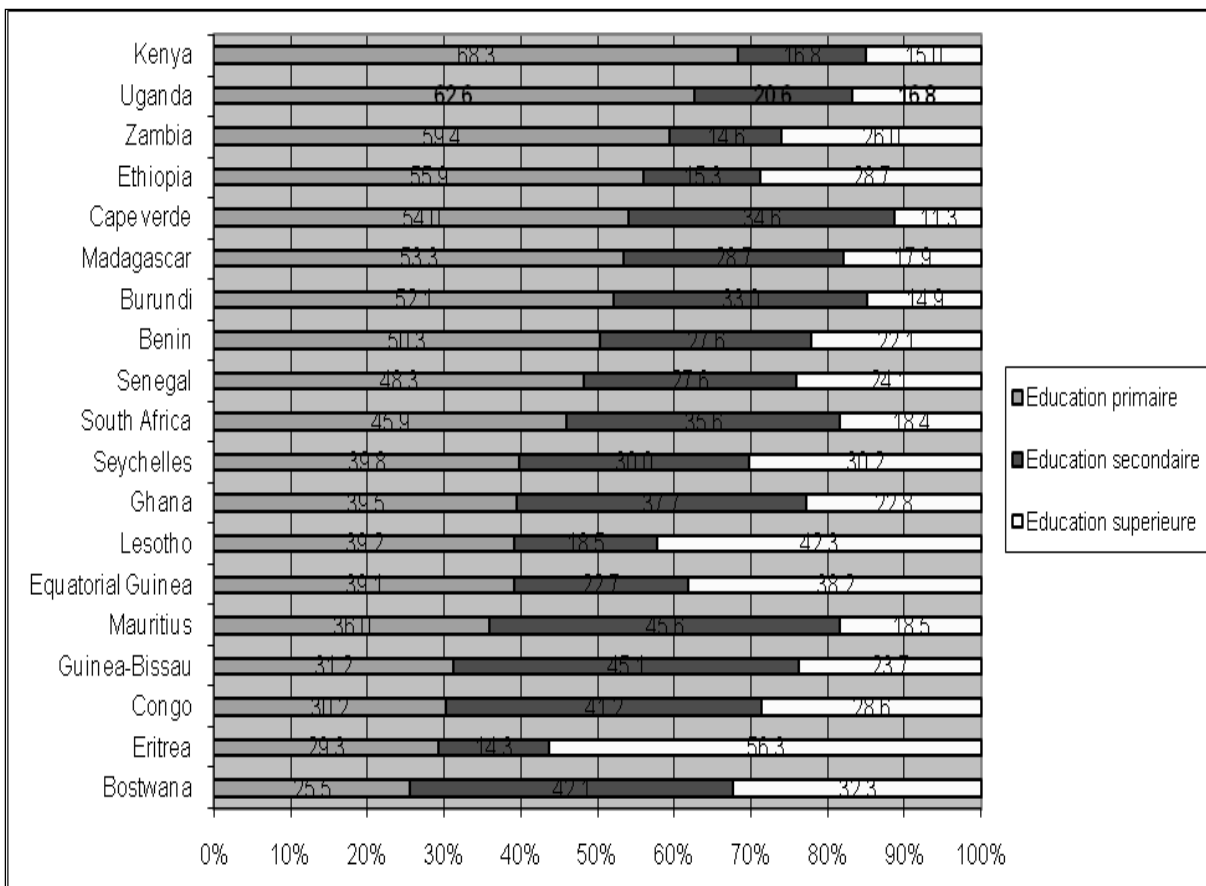


Sources: Autorités Bissau-guinéennes et calculs des services de la Banque Mondiale.

4.9 **Par comparaison avec d'autres pays africains, la répartition des dépenses courantes en éducation (hors dépenses administratives et formation technique) montre que la Guinée-Bissau alloue très faiblement ses dépenses au niveau d'éducation primaire.** La part du niveau d'éducation primaire dans les dépenses courantes totales en éducation dans les pays d'Afrique sub-saharienne considérés s'élèvent en moyenne à 46 pourcent contre 31,2

pourcent pour la Guinée-Bissau. Pour le niveau secondaire, cette part se situe à 28 pourcent pour les pays de l'échantillon contre 45 pourcent pour la Guinée-Bissau. En revanche, pour l'éducation supérieure, le pays consacre quasiment la même part de ressources que la moyenne des pays considérés, soit 24 pourcent contre 26 pourcent. Ces résultats montrent qu'une plus grande attention devra être accordée à l'éducation primaire si le pays veut atteindre l'objectif d'éducation pour tous. La demande d'éducation est très grande au moment où l'offre ne suit pas.

**Graphique 4.5: Répartition des dépenses courantes en éducation par niveau d'éducation dans quelques pays de l'Afrique Sub-saharienne (2005/2008)**



Sources: UNESCO Institute for Statistics Global Education Digest et calculs des services de la Banque Mondiale.

### Analyse des coûts unitaires

4.10 **Les coûts unitaires publics sont à un niveau moyen par rapport aux autres pays sub-sahariens et, comme ailleurs, suivent un profil croissant avec le niveau d'éducation.** Le coût unitaire moyen public se situe à environ US\$25 par élève pour le primaire, US\$46 pour le secondaire et environ US\$200 pour le supérieur. En termes de PIB par tête, ces montants se traduisent en, respectivement, 10 pourcent du PIB par tête par élève de l'éducation primaire, environ 19 pourcent à l'éducation secondaire, et environ 80 pourcent à l'éducation supérieure. Comparativement à d'autres pays Africains ayant un niveau de développement comparable, la

Guinée-Bissau a des coûts unitaires situés dans la moyenne supérieure pour le primaire et le secondaire. Il est néanmoins peu pertinent d'accorder une valeur normative à ces indicateurs vu les problèmes considérables de sous-financement du secteur et la nature de la dépense, excessivement pondérée vers les dépenses salariales.

### C. SOURCES DE FINANCEMENT DU SYSTEME EDUCATIF BISSAU-GUINEEN

4.11 **La répartition des dépenses totales montre une grande contribution des ménages dans le financement de l'éducation en Guinée-Bissau qui est de l'ordre de 35,5 pourcent.** Les dépenses publiques constituées de dépenses de l'Etat et des partenaires au développement ne constituent pas les seules sources de financement de l'éducation. Il y a aussi les ménages qui contribuent à travers des dépenses diverses comme les frais d'inscription, l'uniforme des élèves, etc. Le tableau 4.3 ci-dessous montre la contribution de chaque acteur (Etat, partenaires au développement et ménage) dans le financement total du secteur. En 2006,<sup>19</sup> les ménages Bissau-guinéens ont contribué à hauteur de 3 milliards de FCFA soit près de 35,5 pourcent des dépenses totales d'éducation. La part de l'Etat et celle des bailleurs de fonds, calculée en 2008, reste très faible avec respectivement 4,8 milliards et 413 millions de FCFA soit 64,5 pourcent des ressources totales cumulées. La contribution des ménages est plus marquée dans le secondaire (83 pourcent). Le financement de l'éducation ne doit pas être trop tributaire de la contribution des ménages dont 60 pourcent sont considérés pauvres. Cela pose un problème de soutenabilité et d'efficacité du système éducatif dans le moyen et long terme.

**Tableau 4.3: Contribution des différents acteurs dans le financement de l'éducation (en millions de FCFA)**

	Nombre d'élèves	Ménages	Etat	Partenaires au développement	Total	Contribution des ménages en %
Education primaire	269287	1243,8	636,8	371,7	2252,3	55,2
Education secondaire	54199	1653,1	297,9	41,3	1992,3	83,0
Education supérieure	3689	0,0	148,2	0,0	148,2	0,0
Formation technique et professionnelle	977,0	0,0	92,6	0,0	92,6	0,0
Administration	-	0,0	3666,9	0,0	3666,9	0,0
<b>Total</b>	<b>328152</b>	<b>2896,9</b>	<b>4842,4</b>	<b>413,1</b>	<b>8152,4</b>	<b>35,5</b>

Sources: Ministère des Finances, base de données du personnel 2005/06 du GIPASE – Ministère de l'Education, calcul des auteurs.

4.12 **La répartition de la contribution des ménages entre les différents niveaux d'éducation affiche une plus grande représentativité au niveau du secondaire.** Les ménages ont dépensé 3 milliards de FCFA pour la scolarisation de leurs enfants en 2006. La répartition de cette part entre les différents niveaux d'éducation laisse apparaître que les montants injectés dans le secondaire englobent près de 57 pourcent du total soit 1,6 milliards de FCFA en valeur absolue contre 1,2 milliards pour l'éducation primaire.

<sup>19</sup> On utilise ici les données de l'enquête ILAP réalisée en 2002 en Guinée-Bissau, et on fait l'hypothèse, assez forte, que les dépenses des ménages pour l'éducation demeurent sensiblement les mêmes en 2006 et 2008 qu'en 2002.

## D. EQUITE DANS LES DEPENSES EN EDUCATION EN GUINEE-BISSAU

4.13 **Dans l'analyse d'un système éducatif, la question relative à l'équité revêt une importance capitale.** L'éducation est un investissement à long terme visant à améliorer les niveaux de vie des participants autant sur le plan social que sur celui économique et culturel. Ainsi, elle ne saurait faire abstraction de l'équité. Tous les enfants doivent avoir les mêmes chances d'accéder à l'éducation et de terminer leur études dans les meilleures conditions et ceci quelques soient les considérations retenues (genre, situation économique, milieu etc.). Toutefois, on observe que généralement il y a des inégalités dans la scolarisation dues aux caractéristiques socio-économiques. Ainsi, il serait intéressant pour le cas de la Guinée-Bissau de faire un examen de l'état de l'équité dans le système éducatif. Nous utilisons principalement dans cette partie les résultats de l'étude RESEN (Eléments de Diagnostic du système éducatif Bissau-guinéen) de 2009, réalisée par le ministère de l'éducation en collaboration avec la Banque Mondiale et le Pôle d'Analyse Sectorielle en Education de Dakar (UNESCO-BREDA).

### Equité selon l'accès à l'éducation

4.14 **La question du genre et du milieu de résidence sont des obstacles à la réalisation de l'équité en Guinée-Bissau.** Les filles et les garçons n'ont pas les mêmes chances d'accès et de maintien à l'éducation. Sur un pourcentage égal de fille et de garçon dans la population scolarisable (7 à 24 ans), 47 pourcent des filles sont scolarisées dans l'enseignement de base (éducation primaire) contre 53 pourcent pour les garçons. De même, dans l'enseignement secondaire en général, les filles sont largement minoritaires (aux alentours de 40 pourcent). Le constat est plus probant dans l'éducation supérieure où le pourcentage des filles n'est que de 39 contre 61 pour les garçons. La même disparité est constatée par rapport au milieu de résidence. Alors que 61 pourcent des jeunes âgées de 7 à 24 ans sont issus du milieu rural, 82 pourcent ne sont pas scolarisés. Pour ceux qui le sont, ils sont largement minoritaires dans l'enseignement secondaire (20 pourcent) et supérieur (4 pourcent). Leur représentativité dans l'éducation s'abaisse autant qu'on remonte dans les échelons supérieurs de l'éducation (tableau 4.4). Ainsi, la trajectoire scolaire semble se corréliser aux caractéristiques liées au genre et à la zone géographique, ce qui pénaliserait certainement le pays à l'atteinte des OMD sur la parité et l'égalité de chance.

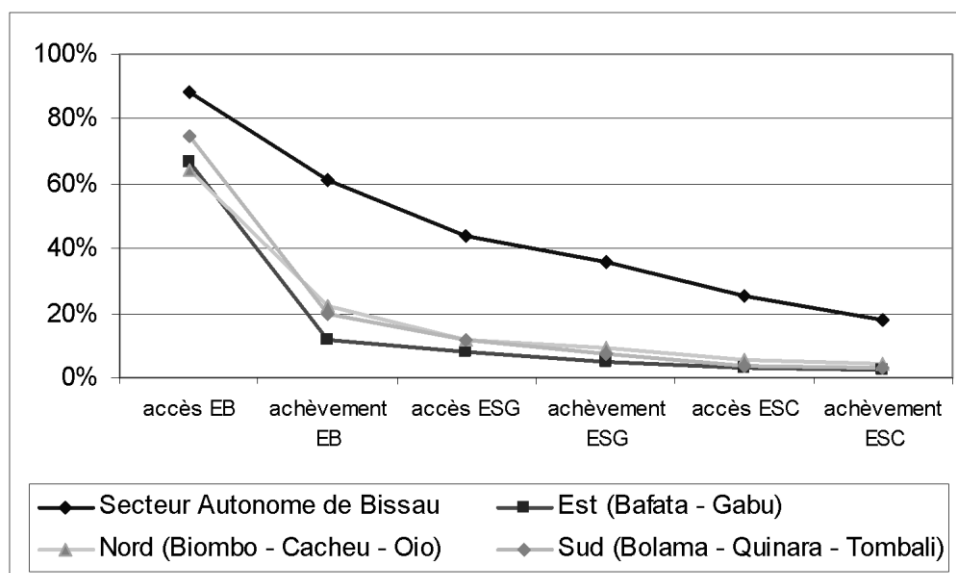
**Tableau 4.4: Répartition des individus de 7 à 24 ans selon le niveau atteint et leurs caractéristiques, 2006**

	Total	Non scolarisés	Enseignement de Base (EB)	Enseignement Secondaire Général (ESG)	Enseignement Secondaire Complémentaire (ESC)	Enseignement Supérieur (ES)
<b>Genre</b>						
Filles	50%	57%	47%	41%	39%	39%
Garçons	50%	43%	53%	59%	61%	61%
<b>Milieu de résidence</b>						
Rural	61%	82%	56%	20%	18%	4%
Urbain	39%	18%	44%	80%	82%	96%

Sources: MICS 2006 et calculs des auteurs du RESEN.

4.15 **En utilisant les données des l'enquête MICS 2006, les inégalités territoriales en Guinée-Bissau se résument à un déséquilibre entre le Secteur Autonome de Bissau et le reste du pays.** Dans l'enquête, il a été identifié quatre zones que sont la capitale Bissau, l'Est qui regroupe les départements de Bafata et Gabu, le Nord qui regroupe les départements de Biombo, Cacheu et Oio et enfin le Sud qui comprend Bolama, Quinara et Tombali. Si l'accès à l'enseignement de base, généralisé à Bissau, est relativement important, le déséquilibre se révèle dès l'accès en 6ème année dans les autres régions. Alors que 60 pourcent des enfants de la capitale atteignent la dernière année de l'Enseignement de Base (EB), ils sont moins de 20 pourcent dans le reste du pays, sans véritable différence entre le Nord et le Sud, et des taux légèrement plus faibles dans l'Est. Il faut cependant bien voir que cette différence très forte qu'on observe entre le Secteur Autonome de Bissau et le reste du pays peut révéler un problème d'offre (l'Etat ne se préoccupe pas suffisamment des régions et le nombre d'écoles et/ou de maîtres sont insuffisants) mais également un problème de demande. En effet, 70 pourcent de la population du SAB appartiennent au quintile de ménage le plus aisé et 27 pourcent au quintile 4, c'est-à-dire que la quasi-totalité de la population de la ville est dans les 40 pourcent les plus aisés de Guinée-Bissau. A l'inverse, entre 70 et 80 pourcent des ménages interrogés dans les régions appartiennent aux quintiles les plus pauvres.

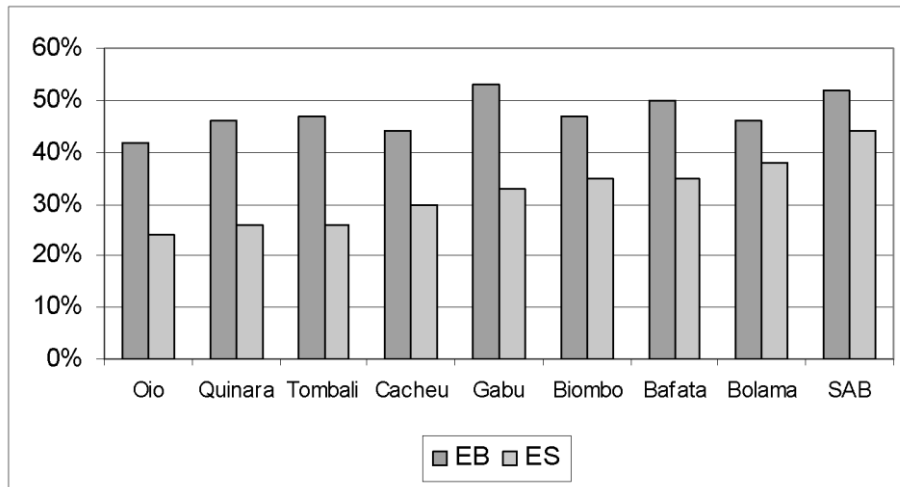
**Graphique 4.6: Proportions d'enfants et de jeunes accédant à différents niveaux selon la région, 2005/06**



Source: MICS 2006 et calcul des auteurs du RESEN.

4.16 **Les disparités liées au genre ne sont pas similaires d'une région à une autre et suivant le niveau d'éducation.** A l'enseignement de base, c'est essentiellement dans les régions d'Oio et de Cacheu que les discriminations sont les plus marquées, avec moins de 45 pourcent de filles. Cependant, c'est véritablement à l'enseignement secondaire qu'on observe des différences importantes : les garçons y sont trois fois plus nombreux que les filles dans les régions de l'Oio, de Quinara et de Tombali, alors que la part des filles dépasse 40 pourcent dans la capitale.

**Graphique 4.7: Part des filles à l'EB et l'ES selon la région, 2005/06**



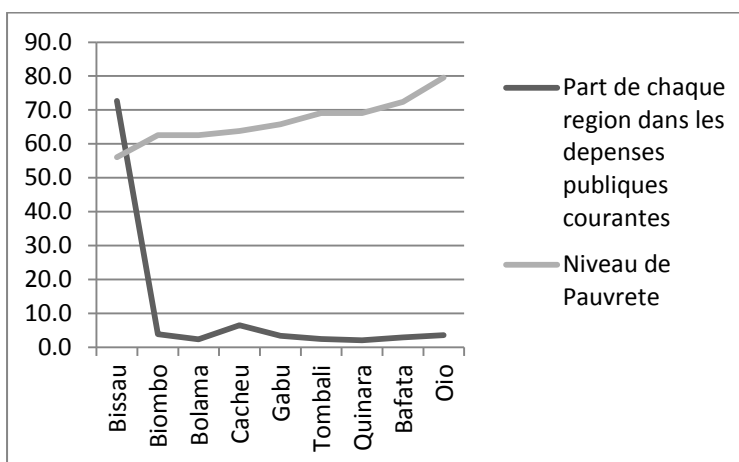
Source: Base de données GIPASE Ministère de l'Education.

### **Equité dans les dépenses publiques en éducation**

4.17 **Les dépenses d'éducation de la Guinée-Bissau sont essentiellement concentrées dans la capitale Bissau qui est la région la moins pauvre.** Sur la période 2006-2008, environ 72,7 pourcent des dépenses publiques courantes d'éducation sont concentrées dans la capitale Bissau contre 3,6 pourcent allouée à la région la plus pauvre Oio. Seule la région de Cacheu a enregistré entre 2006 et 2008 une part des dépenses courantes totales en éducation qui dépasse les 5 pourcent. Cette répartition non équitable des ressources au détriment des autres régions s'explique en partie par une concentration des infrastructures éducatives publiques dans le Secteur Autonome de Bissau (SAB) et par le retard important qu'accuse le pays dans la mise en œuvre du processus de décentralisation démarré en décembre 1994 et mis en application en 1997.



**Graphique 4.8: Répartition géographique des dépenses publiques courantes par région et selon le niveau de pauvreté de la région sur la période 2006-2008 (en pourcentage).**



Sources: Autorités Bissau-guinéennes et calculs des services de la Banque Mondiale.

4.18 **Il y a une très forte disparité dans l'allocation des ressources éducatives selon les caractéristiques socio-économiques des populations.** La répartition des ressources est ainsi défavorable aux enfants issus des familles pauvres. Seulement 7 pourcent des ressources de l'éducation sont allouées aux 17 pourcent des jeunes originaires des ménages les plus démunis, alors que plus de la moitié, soit 54 pourcent, des dépenses éducatives vont à l'endroit des jeunes issus des ménages les plus riches qui représentent 23 pourcent des jeunes de 7 à 24 ans. Le tableau 4.5 met en évidence cette inégalité. L'analyse de la répartition des ressources entre les groupes de la population par niveau d'éducation conforte également le constat de l'inégalité dans la distribution. En effet, si dans l'éducation de base la répartition des ressources par catégorie socio-économique est relativement équilibrée, tel n'est pas le cas pour le secondaire et le supérieur. L'essentiel des ressources allouées au secteur secondaire va aux deux quintiles les plus aisés. Il en est de même pour le supérieur. Une meilleure répartition des ressources au profit de la catégorie de la population à faible revenu s'avère indispensable en vue d'assurer l'équité dans le domaine de l'éducation et par conséquent promouvoir l'éducation pour tous d'ici 2015.

4.19 **Une disparité existe dans l'allocation des ressources suivant le sexe et le milieu de résidence.** Les garçons bénéficient de 58 pourcent des ressources contre 42 pourcent pour les filles. Les trois quarts des ressources vont aux enfants et jeunes issus du milieu urbain alors qu'ils ne représentent qu'un peu plus du tiers des jeunes de 7 à 24 ans. On observe donc des disparités importantes qui se traduisent par une sélectivité sociale dans l'appropriation des ressources publiques.

**Tableau 4.5: Part des ressources dont bénéficie chaque groupe de population**

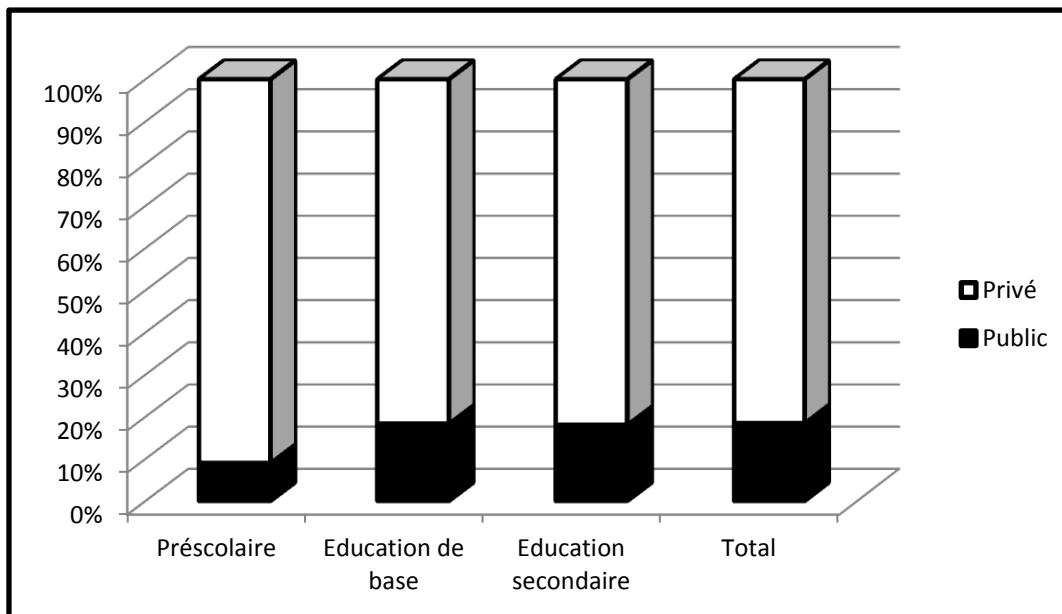
	% de ressources accumulées						% dans la population
	Sans scolarisation	EB	ESG	ESC	Supérieur	Total	
<b>Selon le revenu</b>							
Q1	0%	4%	2%	1%	1%	7%	17%
Q2	0%	4%	2%	1%	0%	7%	19%
Q3	0%	5%	3%	2%	0%	10%	20%
Q4	0%	6%	8%	5%	2%	21%	21%
Q5	0%	6%	20%	15%	13%	54%	23%
<b>Selon la localisation</b>							
Rural	0%	14%	7%	4%	1%	27%	61%
Urbain	0%	11%	27%	20%	15%	73%	39%
<b>Selon le sexe</b>							
Filles	0%	12%	14%	9%	6%	42%	50%
Garçons	0%	13%	20%	15%	10%	58%	50%

Source: MICS 2006 et calcul des auteurs du RESEN.

### Equité dans les dépenses des ménages

4.20 **Les dépenses d'éducation des ménages varient selon le type d'établissement et le niveau d'enseignement.** Les populations recourent ainsi de plus en plus à l'enseignement privé pour l'éducation de leurs enfants en particulier pour le préscolaire. En moyenne plus de 80 pourcent des dépenses des ménages sont effectuées dans ce secteur en 2006. Les ménages qui préfèrent l'enseignement privé étant naturellement plus aisés. Ceci, traduit certes la dynamique de privatisation du secteur de l'éducation mais aussi témoigne l'inégalité. Ainsi, l'Etat Bissau-guinéen doit aider les plus démunis à pouvoir accéder davantage à l'éducation ceci en augmentant la contribution publique dans l'éducation. Cette tendance des ménages à préférer le public sur le privé doit permettre à l'Etat de mobiliser davantage de fonds pour le développement du système dans son ensemble.

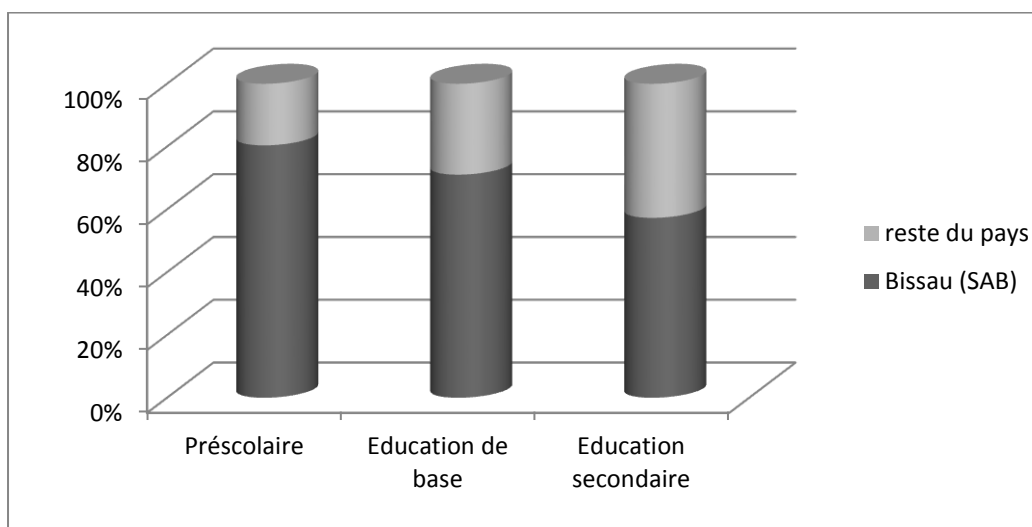
**Graphique 4.9: Dépenses d'éducation des ménages par enfant selon le niveau et le type d'établissement fréquenté (public et privé seulement), 2006 (francs CFA)**



Source: Base de données de l'enquête auprès des ménages ILAP 2002 et calcul des auteurs du RESEN.

4.21 **Relativement au nombre d'enfants, les dépenses d'éducation des ménages sont moins importantes dans le monde rural et pour tous les niveaux.** Quelque soit le niveau considéré, la quasi-totalité des dépenses d'éducation des ménages par enfant est concentrée dans le Secteur Autonome de Bissau (SAB). Dans les secteurs de l'enseignement de base et du préscolaire, les dépenses éducatives par enfant sont, respectivement, à plus de 80 et 70 pourcent effectuées dans le secteur autonome de Bissau. Les dépenses par enfant dans le secondaire représentent 57 pourcent. Cette différence s'explique en partie par un plus grand recours au privé dans la capitale. Certes, les infrastructures scolaires sont plus concentrées dans la capital, mais l'atteinte des objectifs en matière d'éducation, nationaux ou internationaux, nécessiterait de la part des autorités une plus grande intégration du monde rural où les défis restent énormes.

**Graphique 4.10: Dépenses d'éducation des ménages par enfant selon la localisation géographique, année 2006 (francs CFA)**



Source: Base de données de l'enquête auprès des ménages ILAP 2002 et calcul des auteurs du RESEN.

## E. EFFICIENCE DANS LES DEPENSES PUBLIQUES EN EDUCATION EN GUINEE-BISSAU

4.22 **L'efficacité d'un système éducatif se mesure par le rapport entre les résultats obtenus et les moyens déployés.** Ainsi, plus un système est efficace et plus il réalise les mêmes performances que ses similaires avec moins de moyens. La comparaison internationale revêt une importance notoire dans ce cas. Ici on a recours à deux indicateurs de performance « quantitative » du système, à savoir la durée moyenne de scolarisation et le taux brut de scolarisation, ce qui permet d'avoir un indicateur comparable dans le temps et avec d'autres pays de niveau économique semblable. Un handicap important pour cette étude concerne l'absence d'information pour évaluer de la même manière l'atteinte de résultats qualitatifs, mais néanmoins essentiels, tels que l'acquisition des connaissances. Nous utilisons principalement dans cette partie les résultats de l'étude RESEN (Eléments de Diagnostic du système éducatif Bissau-guinéen) de 2009, réalisée par le Ministère de l'Education en collaboration avec la Banque mondiale et le Pôle d'Analyse Sectorielle en Education de Dakar (UNESCO-BREDA).

### Espérance de vie scolaire

4.23 **Relativement à l'espérance de vie scolaire (EVS), la Guinée-Bissau est parmi les pays les plus performants.** En se limitant à la dimension quantitative de la couverture scolaire, on peut utiliser comme indicateur de l'efficacité du système éducatif la durée moyenne des scolarisations (ou espérance de vie scolaire) pour 1 pourcent du PIB. Le montant des dépenses publiques courantes consacrées à l'éducation en pourcentage du PIB mesure le volume de ressources reçues. La durée moyenne des scolarisations est l'indicateur de la performance quantitative obtenue avec ces ressources. Elle est égale à la somme des taux d'accès aux différentes années d'études. Plus la valeur de l'indice de l'efficacité globale est élevée, plus le système est dit efficace dans l'usage des ressources publiques. En Guinée-Bissau, l'espérance de vie scolaire (EVS) s'établit à 6,2 années (2006). Cependant en comparant le pays avec d'autres

pays à niveau de développement similaire comme le montre le tableau 4.6, on aperçoit que l'EVS de la Guinée-Bissau se compte parmi les plus élevés.

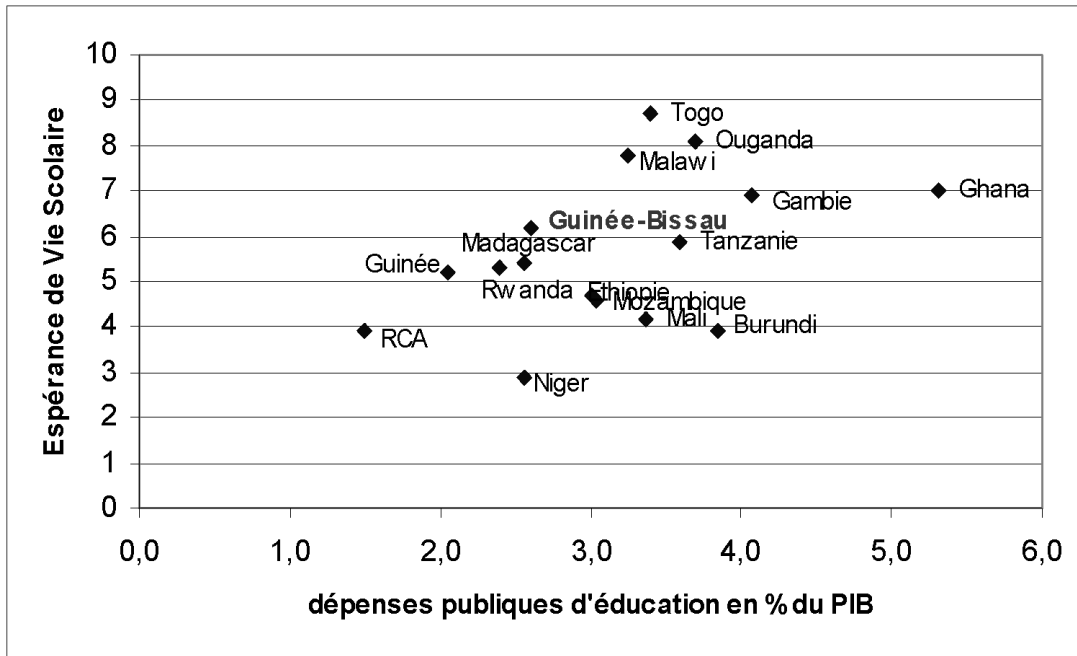
**Tableau 4.6: Comparaisons internationales de l'EVS, 2005/06 ou années proches**

Pays	Espérance de vie scolaire (années)
Niger	2,9
RCA	3,9
Burundi	3,9
Mali	4,1
Burkina Faso	4,3
Ethiopie	4,6
Mozambique	4,7
Guinée	5,2
Rwanda	5,3
Madagascar	5,4
Tanzanie	5,9
<b>Guinée-Bissau</b>	<b>6,2</b>
Gambie	6,9
Ghana	7,0
Malawi	7,8
Ouganda	8,1
Togo	8,7

Sources: Dakar + 6, Dakar +7, RESEN Burkina, RESEN RCA, calcul des auteurs du RESEN Guinée-Bissau.

4.24 **En comparaison avec d'autres pays d'Afrique, le système éducatif de la Guinée-Bissau est assez bon en termes d'efficience quantitative.** Le graphique 4.11 retrace, l'espérance de vie scolaire (EVS) en fonction des dépenses publiques d'éducation pour quelques pays africains à niveau de développement comparable. Ainsi, avec moins de 3 pourcent de son PIB dépensé dans l'éducation, le pays assure une EVS de plus 6 ans alors que pour des pays comme le Burundi, le Niger, le Mali et la Tanzanie qui dépensent plus ou autant en termes relatif, l'EVS est en dessous de celle de la Guinée-Bissau.

**Graphique 4.11: EVS et dépense publique d'éducation**

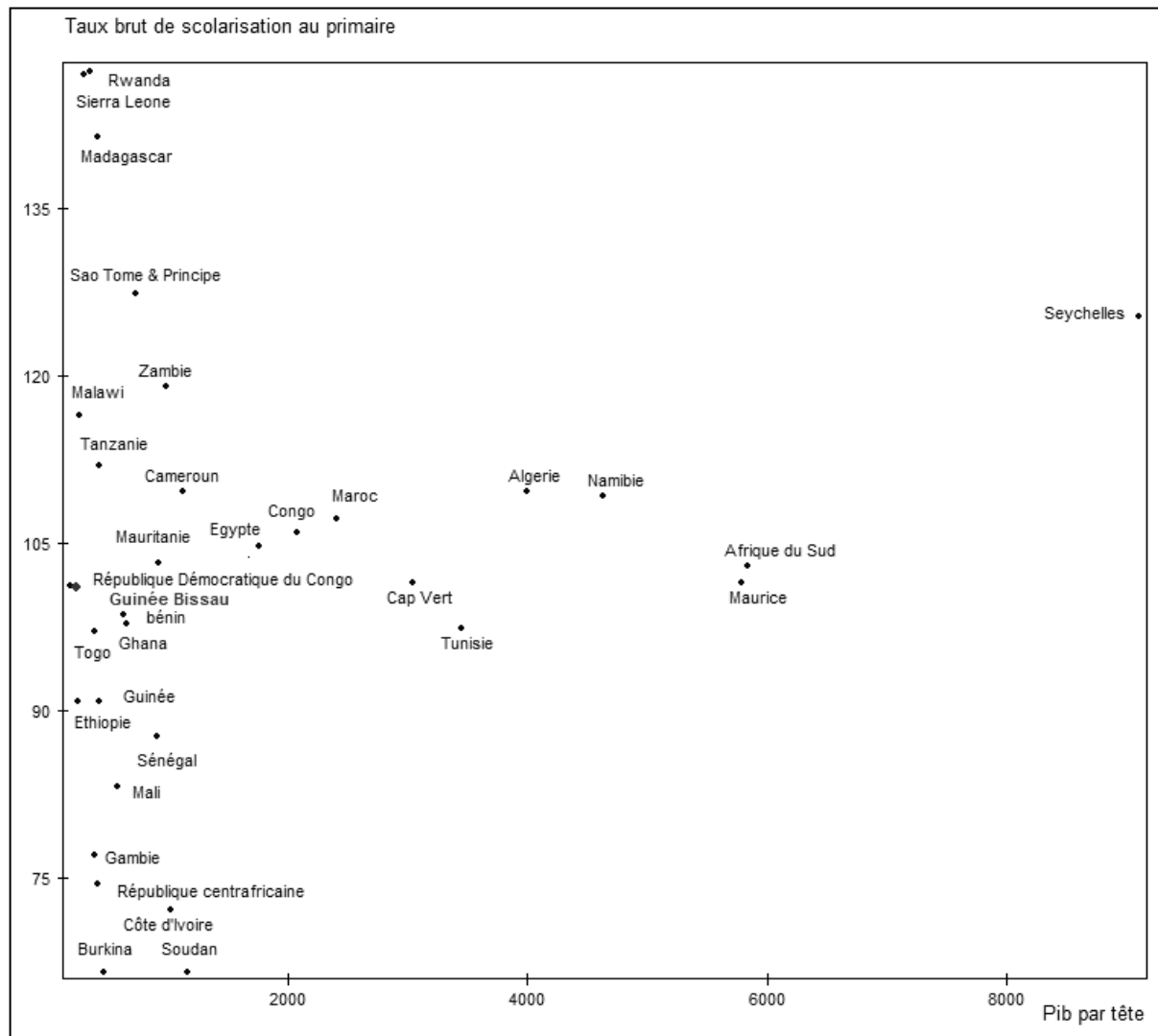


Sources: Dakar + 6, Dakar +7, RESEN RCA, calcul des auteurs du RESEN Guinée-Bissau.

### Taux brut de scolarisation dans le primaire

4.25 **Malgré un PIB/tête parmi les plus faibles de la sous-région, la Guinée-Bissau réalise des performances notables en termes de taux brut de scolarisation (TBS) en comparaison avec ces pays.** Le graphique 4.12 donne le TBS en fonction du PIB/tête dans les pays africains. Ainsi, avec un taux brut de scolarisation de 101 pourcent pour l'ensemble de l'éducation de base, Guinée-Bissau devance le Sénégal, le Ghana et Benin. Or ces derniers ont des performances économiques au dessus de la Guinée-Bissau. En revanche, elle reste loin des pays tels que le Rwanda, la Siéra Léone et le Madagascar.

**Graphique 4.12: Relation entre le taux brut de scolarisation primaire et le PIB par tête en millions de dollars US dans quelques pays africains, 2007**



Sources: Annuaire des statistiques, DPRE/ME (2007), BAD (2009).

## F. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

4.26 **Le gouvernement devrait procéder à une augmentation considérable de la part des dépenses publiques allouées à l'éducation.** Les dépenses d'éducation, tournant autour de 8 pourcent en moyenne du total du budget — un budget relativement large en termes de poids la dépense publique dans le PIB —, reste toujours une des plus faibles proportions dans les dépenses publiques des systèmes public d'éducation de l'Afrique Sub-saharienne. Si les autorités Bissau-guinéennes souhaitent réaliser la scolarisation primaire universelle en 2015, et même si elles visent des objectifs plus modestes mais sous lesquels la scolarisation s'étend et s'améliore qualitativement, le budget doit augmenter considérablement. Les comparaisons internationales ne valent pas normes, mais elles ont une valeur informationnelle, et cette information suggère un niveau et une part des seules dépenses courantes d'éducation dans le

budget national représentant plus de 20 pourcent des dépenses publiques courantes pour les pays économiquement comparables mais ayant atteint des taux universels de scolarisation.

**4.27 L'Etat Bissau-guinéen doit aider les plus démunis à pouvoir accéder davantage à l'éducation, en augmentant la contribution publique dans l'éducation et assurant une répartition plus égalitaire des ressources, régionalement, par genre et par statut économique.** Un meilleur arbitrage dans l'allocation des dépenses publiques d'éducation, notamment au profit du monde rural où les infrastructures éducatives font crucialement défaut, est indispensable étant donné qu'une bonne partie de la population vit dans le monde rural. Une meilleure répartition des ressources au profit de la catégorie de la population à faible revenu s'avère ainsi indispensable en vue d'assurer l'équité dans le domaine de l'éducation et par conséquent promouvoir l'éducation pour tous.

**4.28 Une meilleure prévisibilité, gestion et suivi des dépenses salariales du secteur suivant les ressources disponibles du secteur sont indispensables.** Les dépenses salariales évincent les dépenses d'équipements et matériel pédagogique, et les dépenses d'investissements et de transferts vers les structures décentralisées — des contributions indispensables pour promouvoir l'éducation pour tous, l'équité et l'efficacité du système éducatif. A cause de cette disproportion budgétaire, des efforts significatifs pour améliorer la gestion des ressources humaines sont nécessaires. Pour commencer, il est indispensable (i) de développer un fichier du personnel de l'éducation — en mettant à profit les systèmes et base de données développés pour la gestion globale de la Solde au Finances — pour une bonne prévision budgétaire des dépenses salariales et une gestion plus efficaces des allocations du personnel, et de (ii) revoir la méthode de recrutement des volontaires de l'enseignement en incluant principalement le Ministère de l'Education et le Ministère des Finances dans le processus (ainsi que, tant qu'il aura un rôle, le Tribunal des Comptes).

**4.29 En plus des problèmes évoqués ci-dessus, une meilleure maîtrise de l'information sur les investissements publics dans l'éducation financés sur ressources extérieures doit être développée.** En effet, les informations sur les ressources extérieures sont incomplètes du fait notamment de l'absence de mécanismes adéquats pour suivre l'aide au développement. Il sera nécessaire d'améliorer l'information sur l'exécution des projets à travers une meilleure organisation institutionnelle, une meilleure coordination entre le Ministère de l'Economie, le Ministère de l'Education et les unités de projet, et une meilleure communication/coordination avec les bailleurs de fonds. Le Ministère de l'Education devrait aussi lancer la préparation d'un budget programme à moyen terme, présentant les objectifs quantitatifs de son action, et l'articulation des moyens financiers pour les réaliser.



## Annex 1: Evaluation des Risques Fiduciaires

Composantes	Niveau du risque	Observations
Prévision des dépenses budgétaires	Élevé	Le processus de prévision des dépenses budgétaires est insuffisamment collégial pour une bonne prise en compte des politiques publiques ; les prévisions ne sont pas entièrement réalistes; le risque financier causé par ces phénomènes apparaît élevé car il exerce une forte pression sur la gestion de la trésorerie pendant l'exécution du budget.
Prévision des recettes budgétaires	Élevé	Les services fiscaux et surtout douaniers ne disposent pas d'une connaissance exhaustive du potentiel imposable et la visibilité sur les recettes budgétaires attendues demeure réduite. La méthode d'évaluation des prévisions de recettes budgétaires présente un risque élevé sur la transparence de l'exécution budgétaire.
Engagement, liquidation et ordonnancement des dépenses budgétaires (phase administrative du circuit de la dépense)	Élevé	Les procédures de cette phase de la dépense sont mal établis juridiquement et la mise en œuvre des principes ressortant des Directives UEMOA n'est pas systématique, les contrôles sur le service fait s'exercent mal conduit à un risque financier de niveau élevé. L'absence de contrôle sur la matérialité des dépenses présente le risque que les autorités publiques n'obtiennent pas la contrepartie de leur engagement financier.
Exécution du paiement des dépenses budgétaires (phase comptable)	Élevé	La faiblesse du Trésor dans les contrôles du comptable crée un risque financier élevé dans cette phase. Les contrôles indispensables pour réduire ce risque ne sont pas en place.
Exécution des dépenses de personnel.	Élevé	La connaissance de l'effectif réel des agents de la Fonction Publique n'est pas satisfaisant. L'exécution des dépenses de personnel est affectée par le manque de liaison entre les différents fichiers d'agents de l'État. Par ailleurs, le mode paiement (billetage) est peu satisfaisant.
Procédures dérogatoires des dépenses budgétaires	Élevé	Lacune au niveau du dispositif législatif et réglementaire de ces procédures dérogatoires, l'utilisation de ces procédures crée un risque financier conséquent.
Comptabilité publique	Élevé	Les comptes publics ne sont ni suffisamment exhaustifs, ni fiables pour rendre compte de l'exécution du budget de l'État. L'absence de compte de gestion en fin d'exercice fait courir un risque élevé sur la gestion des fonds disponibles.
Reporting	Élevé	La combinaison des défaillances du contrôle interne et les faiblesses des comptes de gestion font apparaître un risque financier élevé que les erreurs et malversations ne soient pas découvertes.
Gestion de la trésorerie	Élevé	Les entorses au principe d'universalité budgétaire (recettes administratives), l'absence de gestion prévisionnelle de la trésorerie, l'absence de contrôles internes indépendants au sein des services responsables de la trésorerie de l'État, crée un risque élevé de création d'arriérés de paiement.
Contrôles	Élevé	La faiblesse des contrôles tant interne et qu'externe crée un risque élevé de mauvaise utilisation des fonds publics.

## Annex 2: Synthèse des Recommandations

Le tableau ci-dessous reprend les recommandations des chapitres précédents. Ces recommandations, présentées sous forme d'actions à court et moyen termes, découlent donc des faiblesses identifiées au niveau de chacune des composantes des systèmes de finances publiques et de passation de marchés. Les actions prioritaires, dont le niveau de priorité est considéré comme très élevé, devraient pouvoir être réalisées le plus tôt possible en 2010.

**Tableau Annexe 2.1: Plan d'actions global – Gestion des Finances Publiques**

Problèmes rencontrés	Mesures à prendre	Responsables	Assistance Technique Requise (Faible Moyenne Elevée)	Date de mise en œuvre proposé	
				ST	MT
<b>1. Cadre juridique et institutionnel</b>					
<b>1.1 Cadre juridique</b>					
De profondes lacunes juridiques affectent gravement la gestion des finances publiques	Donner leurs forces juridiques à la Loi Organique relative aux Lois de Finances et au Décret sur la Comptabilité Publique.	MEF	Faible		
Beaucoup de documents officiels (dont le plan d'action) sont en français	Diffuser une version en portugais de ces documents et en priorité de la nomenclature budgétaire en portugais.	MEF	Faible	2009	
Le Tribunal des Comptes n'effectue pas les missions prévues par les Directives UEMOA	Préparer une nouvelle Loi organique sur les attributions du Tribunal des Comptes.	MEF/TdC	Elevée	2010	
Lacunes juridiques dans l'exercice des missions introduites par les Directives UEMOA	Compléter le dispositif juridique avec des textes sur l'exercice du Contrôle financier, l'exercice de la fonction de comptable public	MEF/Trésor/Budget/CF	Elevée	2010	
Nécessité de mener les réformes juridiques en cohérence avec les nouvelles directives de l'UEMOA	Mettre en œuvre les Directives de 1997/98, dans la perspective de la transposition des Directives de l'UEMOA adoptées en juin 2009.				
<b>1.2. Cadre institutionnel</b>					
Le cadre institutionnel est inadapté à une bonne mise en œuvre des Directives UEMOA et ne reflète pas l'organisation des services	Préparer de nouveaux textes instituant les organigrammes des deux ministères économiques et financiers (Finances/Economie).	MEF/Ministère Economie	Moyenne		
L'organisation du TdC ne permet pas une bonne mise en œuvre des attributions selon les Directives UEMOA	Rendre fonctionnel le Tribunal des Comptes en recadrant son activité autour de l'assistance à l'Assemblée Nationale Populaire et le jugement des comptes.	TdC/MEF	Elevée	2010	

Problèmes rencontrés	Mesures à prendre	Responsables	Assistance Technique Requise (Faible Moyenne Elevée)	Date de mise en œuvre proposé	
				ST	MT
Le positionnement du CF ne lui donne pas une indépendance suffisante par rapport à l'ordonnateur délégué. Les missions des DAFs ne sont pas définies en particulier au niveau de leur responsabilité administrative.	Achever la réorganisation des services en mettant en conformité le cadre institutionnel avec le cadre juridique (création du contrôle financier, définition des missions des DAFs).	MEF/Budget/C F	Faible	2009	
Les réformes menées doivent se faire dans la perspective des nouvelles directives UEMOA	Adoption du nouveau cadre juridique issu des Directives de l'UEMOA en matière budgétaire.	MEF	Elevée		2011/12
<b>2. Préparation du Budget</b>					
<b>2.1. Acteurs</b>					
Manque de moyens et de capacité à la DGB	Etoffer la Direction Générale du Budget en cadres de catégorie A très spécialisés (par mutation, affectation, détachement d'autres directions et services).	DGB	Moyenne	2010	
DAFs peu opérationnels pour construire un budget	Créer un corps des DAFs, leur assurer des formations, et prévoir le contreseing du MEF au moment de leur nomination.	MEF/MFP	Moyenne	2010	
Le processus d'élaboration du budget est peu participatif	Développer la communication sur le budget entre les services dépensiers et la DGB (information sur contrainte budgétaire, modalité de préparation, assistance aux DAFs).	MEF/DGB/Autres ministères	Moyenne	2010	
Manque de motivation du personnel préparant le budget	Motiver le personnel par le paiement des heures supplémentaires pendant l'élaboration du Budget.	DGB	Faible	2010	
Le processus d'élaboration du budget est peu participatif (DAFs ne sont opérationnels)	Mettre en place des systèmes de communication avec la DGB	DGB	Moyenne		2011
Nécessité de renforcer le cadrage macro économique	Mieux intégrer l'INEC dans cadrage macro économique.	DGB	Faible	2010	
Les régies de recettes sont dépourvues de moyens pour assurer leur mission	Equiper toutes les structures impliquées dans le cadrage des recettes et des dépenses en matériels spécialisés.	DGB/Trésor/DGI/DGD	Moyenne	2011	
<b>2.2. Calendrier</b>					
Le calendrier de préparation budgétaire n'est pas respecté à cause du retard de plusieurs administrations	Faire une étude sur les capacités et l'organisation des services en charge de la préparation du budget pour identifier les causes des retards sur le calendrier de préparation du budget et mettre en œuvre les recommandations.	DGB/	Elevée	2010	2011

Problèmes rencontrés	Mesures à prendre	Responsables	Assistance Technique Requise (Faible Moyenne Elevée)	Date de mise en œuvre proposé	
				ST	MT
<b>2.3. Prévisions de recettes</b>					
Les prévisions de recettes de la douane manquent de fiabilité	Mettre en œuvre les recommandations préconisées dans les nombreuses études des partenaires de GB notamment les plus récentes du FMI, du PNUD, de la CE.	DGD	Moyenne	2011	
Les prévisions de recettes de la douane sont faites de façon empirique	Appliquer des méthodes de modélisation et d'évaluation.	DGD	Moyenne		2012
Les prévisions de recettes des impôts sont un prolongement des tendances observées	Intégrer l'impact des réformes fiscales et des efforts de l'administration dans la méthode de prévision	DGI	Moyenne	2010	
Mauvaise connaissance de l'ensemble de recettes administratives	Prévoir une mise à jour du recensement de ces recettes		Moyenne	2010	
Des entorses au principe d'universalité sans justification	Faire une étude sur les avantages et inconvénients de l'affectation de chacune de ces recettes			2010	
Le budget en recettes manque d'exhaustivité	Déclarer et inscrire la totalité des recettes dans les prévisions budgétaires puis trouver une modalité transparente de reversement avec le Trésor.			2010	
<b>2.4. Prévisions de dépenses</b>					
L'absence de politique de recrutement, de prévision de la masse salariale et d'organisation de la Fonction publique et l'absence de base donnée fiables.	Organiser la Fonction publique : recensement, immatriculation, encadrement de l'embauche, gestion du mouvement du personnel.	MFP/Min sectoriels	Elevée		2012
La faiblesse de la coordination et du dialogue entre les bailleurs, la Direction générale du Plan et Les Ministères sectoriels, génère des difficultés de mise en œuvre des projets	Les bailleurs doivent de traiter avec les Ministères sectoriels et les Directions générales du Plan et du Budget	Plan/Budget PTF	Moyenne		
Manque de moyens de la DGPI	Ces Directions doivent être mieux équipées et appuyées pour pouvoir jouer pleinement leur rôle	Plan/Budget	Faible		2011/12
L'évaluation des dépenses de fonctionnement est peu fiable et incomplète. Les Ministères sectoriels ne jouent pas le jeu. Un certain arbitraire de la DGB en l'absence d'un dialogue sur des bases solides	Améliorer la collaboration entre la DGB et les Ministères sectoriels matière de prévision des dépenses	Budget/ Min sectoriels	Moyenne	2010	

Problèmes rencontrés	Mesures à prendre	Responsables	Assistance Technique Requise (Faible Moyenne Elevée)	Date de mise en œuvre proposé	
				ST	MT
<b>2.5. Présentation du budget</b>					
Le principe de l'annualité n'est pas respecté (budget adopté en retard)	Faire une étude pour dégager des solutions permettant de respecter le calendrier budgétaire.	DGB	Moyenne	2010	
Suivi des dépenses de lutte contre la pauvreté est faible	Mette en place une nomenclature de suivi des dépenses de pauvreté en s'inspirant de la nouvelle nomenclature UEMOA	DGB	Elevée	2011	2012
mode de budgétisation se fait sur une vision annuelle marquée par une logique des moyens des services	Introduire les Cadres de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) et budget de programme dans l'esprit des nouvelles Directives de l'UEMOA	DGB	Elevée	2010	2012
L'accès du public aux informations budgétaires est très limité	Diffuser l'information sur le projet de Loi de Finances dans les medias.	DCP	Moyenne	2010	
L'intégration du budget des institutions décentralisées dans celui du Ministère de l'Administration territoriale	Instituer des mécanismes permettant de protéger l'autonomie financière des CL	DGB	Moyenne		2011
<b>3. Exécution du Budget</b>					
<b>3.1.Règles d'exécution de la dépense</b>					
Procédure inadéquate pour la certification du service fait	Guide méthodologique sur service, restructuration procédure	DGB/Trésor	Moyenne	2010	
Paiement de dépense avant service fait	Circulaire rappelant cette interdiction, application sanction en cas d'entorse	DGB/Trésor	Faible	2010	
L'i Inexistence de contrôle externe à posteriori des caisses d'avance	Procéder à la nomination des régisseurs de recettes dans les Ministères sectoriels en vue de la centralisation des recettes de l'Etat au Trésor. Renforcer le contrôle des caisses d'avance	DGB/Trésor	Elevée	2010	
La tutelle de la DGB sur le contrôle financier	Refonte organigramme (voir Institution)	MEF	Moyenne	2009	
Faiblesse des capacités	Formation en faveur des DAFs, du Plan et du Budget	DAFs /DGB	Elevée	2010	2011
La solde est payée essentiellement par billettage	Décharger les DAF de leur rôle de billeteur dans la paie des salaires des agents de la Fonction publique, favoriser le paiement par virement	DGB/MFP/Trésor	Moyenne	2010	2012
En l'absence de procédure bien établies, les procédures de dépenses exceptionnelles ne sont pas formellement interdites	Entreprendre la réforme du circuit de la dépense en vue de le simplifier et de définir des procédures claires et rigoureuses	DGB/Trésor/CF	Elevée	2010	
La Direction Générale du Plan est très dépourvue pour assurer ses missions	Renforcer la Direction Générale du Plan en assistance technique (Programmation, Macroéconomie et	DGP/Budget	Moyenne		2012

Problèmes rencontrés	Mesures à prendre	Responsables	Assistance Technique Requise (Faible Moyenne Elevée)	Date de mise en œuvre proposé	
				ST	MT
	Informatique en particulier). Doter la DGP de logiciel de programmation pour l'élaboration du Budget d'investissement. Accroître les moyens de la Direction Générale du Plan dans les domaines suivants : Appui technique, Personnel, Formation, Moyens matériels et logistiques, y compris véhicules pour le suivi sur le terrain et dans les régions de la gestion des projets.				
<b>3.2. Gestion des crédits</b>					
Régulation budgétaire démotivante pour les DAFs	Revenir à une utilisation classique du principe du « douzième provisoire » Assouplir la procédure de mise à disposition des crédits aux DAF des Ministères sectoriels pour améliorer la qualité de l'exécution budgétaire.	DGB	Moyenne	2010	
L'existence d'écarts entre les deux fichiers Fonction Publique-Direction Générale du Budget traduit un dysfonctionnement qui rend incertaine toute maîtrise des effectifs de la fonction publique	Mettre en place un logiciel de gestion de la solde moderne. Centraliser les recrutements à la fonction publique. Mettre en place un fichier unique de gestion de la solde	MEF/MFP/Min sectoriels	Elevée	2010	2012
Mauvaise maîtrise du fichier du personnel de l'Etat	Faire un recensement biométrique des agents de l'Etat	MFP	Elevée	2009	
Lacunes dans les procédures de gestion de la solde	Préparer des procédures sur la gestion du personnel.	MEF/MFP	Elevée	2010	2011
Faiblesses au niveau du contrôle des états de paie	Définir des règles de contrôle de la paie et les mettre en œuvre	MEF/Budget Trésor	Elevée		2011/12
<b>4. Comptabilité publique et reporting</b>					
Lacunes juridiques sur les missions du Trésor et son positionnement au sein du ministère des finances	Réactualiser le décret loi 2006/09 du 7 octobre 2006 portant organisation du Ministère des Finances. Rendre opérationnelle les directives de l'UEMOA relatives aux lois de finances, au règlement général sur la comptabilité publique, au plan comptable de l'Etat, au TOFE et au code de transparence (formation, guide de procédure, version portugaise).	MEF/Trésor	Elevée	2010	
Absence ou ancienneté des textes sur l'organisation de la DGT et du réseau comptable	Réviser le décret portant organisation de la Direction Générale du Trésor pour créer une la	Trésor	Moyenne	2010	

Problèmes rencontrés	Mesures à prendre	Responsables	Assistance Technique Requise (Faible Moyenne Elevée)	Date de mise en œuvre proposé	
				ST	MT
	Comptabilité Publique. Prendre un texte (arrêté ou décret) pour organiser la trésorerie générale. Prendre les textes idoines pour organiser les autres directions de la DGT Faire de la trésorerie générale un poste comptable supérieur et principal avec des postes comptables subordonnés (recettes et dépenses).			2010 2010 2010	
Absence de texte sur les missions du comptable publics	Prendre un décret relatif à la responsabilité des comptables publics	Trésor	Elevée		2011
Il n'existe pas une vraie administration centrale indépendante du réseau comptable	Créer un service de la comptabilité publique (réglementation comptable et budgétaire et contrôle de l'application de la réglementation	Trésor	Moyenne	2010	
Les attributions du comptable centralisateur ne correspondent pas au rôle du comptable selon les directives de l'UEMOA	Rendre au Trésorier général la plénitude de sa fonction de comptable public (prise charge recette et dépense)	Trésor	Elevée		2011
Il n'existe pas de vrai réseau des comptables publics	Mettre en place un réseau de comptables publics	Trésor	Elevée		2012
Besoin de distinguer les activités recettes et dépenses du Trésor (directive UEMOA	Créer un poste comptable subordonné chargé des recettes Créer un poste comptable subordonné chargé des dépenses	Trésor	Elevée		2012
Besoin de renforcer la DGT en ressources humaines	Recruter des cadres supérieurs et moyens et les former aux métiers du Trésor. Ouvrir une école financière pour tous les métiers comptable et budgétaire (ENA)	Trésor	Elevée	2010	2011
L'informatisation du Trésor est rudimentaire et très ancienne	Recourir à une informatique performante et interfaçable avec le SIGFIP	DGB/Trésor/Ce llule informatique	Elevée	2010	
<b>5. Gestion de la trésorerie</b>					
Absence de gestion prévisionnelle de trésorerie	Etablir un plan de trésorerie annuel mensualisé Mettre en place un comté de suivi des recettes Maintenir le Comité de trésorerie et le rendre fonctionnel	MEF/Trésor	Elevée	2010	
Faiblesses dans la collection de l'information sur la trésorerie	Créer une régie de recettes au sein de la DGIC et de la DGD Créer une régie de recettes au sein de chaque ministère ou organisme percevant des recettes Installer les équipements déjà acquis	Trésor/DGB/D GIC/DAFs	Elevée	2010	2011

Problèmes rencontrés	Mesures à prendre	Responsables	Assistance Technique Requise (Faible Moyenne Elevée)	Date de mise en œuvre proposé	
				ST	MT
<b>6. Contrôles</b>					
<b>6.1. Contrôle Financier</b>					
Le contrôle financier, pilier de la fidélité de l'exécution budgétaire, n'est pas opérationnel	<p>Prendre un décret portant compétences, attributions, organisation et fonctionnement du Ministère des finances et de celui de l'Economie, sans oublier de spécifier leurs circuits d'échanges (PIP, exécution des investissements).</p> <p>Prendre par arrêté un descriptif détaillé des compétences, attributions, organisation et fonctionnement de chacune des directions générales du Ministère des finances et de l'Economie.</p> <p>Prendre un décret portant réforme des circuits et des procédures d'exécution des dépenses et recettes du budget général de l'Etat et des comptes spéciaux du Trésor et du rôle dévolu à l'informatique.</p> <p>Rattacher hiérarchiquement le Contrôle financier au Ministre des finances.</p> <p>Formaliser sous forme réglementaire les missions du contrôle financier sur la base des directives actuelles de l'UEMOA.</p> <p>Etendre ses compétences à toutes les procédures d'exécution et à toutes les étapes du cycle de traitement des opérations ainsi qu'à toutes les structures centrales, déconcentrées ou provenant d'un démembrement de l'Etat (établissements publics)</p> <p>S'assurer que le contrôle financier est compétent pour contrôler, les actes de recrutement, et tout acte à incidence financière dans la gestion du personnel y compris les ordres de missions. Les marchés et les actes de remboursements de la dette doivent aussi recueillir son visa.</p> <p>Officialiser la délégation physique des contrôleurs financiers auprès des structures à contrôler avec la logistique et les moyens financiers associés</p>				



Problèmes rencontrés	Mesures à prendre	Responsables	Assistance Technique Requise (Faible Moyenne Elevée)	Date de mise en œuvre proposé	
				ST	MT
	<p>Etablir une typologie des contrôles basée sur une analyse des risques fixant des seuils et éventuellement modifiables pour tenir compte de la fiabilité éprouvée du contrôle interne dans la structure concernée. Mettre en place une mercuriale des prix partageable avec les autres directions et services du ministère des finances.</p> <p>Développer des guides méthodologiques destinés à servir de support aux opérations de contrôle mais aussi de référentiels pour les actions de formation.</p> <p>Mettre en place un programme de renforcement en ressources humaines et matérielles synchronisé avec les autres directions du MF.</p>				
<b>6.2. Inspection Générale des Finances</b>					
Faible capacité opérationnelle du fait des moyens humains, du dispositif juridique, de l'absence de suivi des recommandations et des sanctions.	<p>Revoir le statut pour élargir les compétences à tous les organismes bénéficiaires de fonds publics à titre principal ou accessoire (comptes d'emploi) ainsi qu'à ceux faisant appel à la générosité publique sans considération de forme juridique. Prévoir un dispositif de sanctions suffisamment fortes pour décourager quiconque d'essayer d'entraver les interventions.</p> <p>Développer des manuels de procédures en conformité avec les standards internationaux et susceptibles de servir de supports de formation.</p> <p>Lancer une politique de recrutement et de formation similaire à celle du contrôle financier.</p> <p>Créer au sein de l'Inspection des équipes spécialisées pour les investigations dans les régies financières.</p> <p>Créer une base de données économique et financière partageable avec le Tribunal des comptes et l'Assemblée Nationale Populaire.</p>	IGF	Elevée		2011/12

Problèmes rencontrés	Mesures à prendre	Responsables	Assistance Technique Requise (Faible Moyenne Elevée)	Date de mise en œuvre proposé	
				ST	MT
<b>6.3. Tribunal des Comptes</b>					
Faible indépendance, manque de moyens humains et de fonctionnement, cadre juridique inadapté	<p>Mettre en place une procédure exceptionnelle pour l'apurement des comptes de gestion et réalisation des lois de règlement.</p> <p>Mettre en place une nouvelle loi organique pour être en phase avec les directives de l'UEMOA et les organisations internationales des institutions supérieures de contrôle.</p> <p>Restructurer son organisation en fonction des missions et en excluant les contrôles à priori.</p> <p>Concevoir et réaliser pour chaque mission et pour chaque procédure des manuels et guides pratiques pour les intervenants (guide pour le jugement des comptes de gestion, le traitement des gestions de fait, structure du rapport accompagnant la loi de règlement, structure du rapport annuel, manuels d'audit (financier, organisation, performance, etc.).</p> <p>Etablir un programme de formation pour l'ensemble du personnel comprenant aussi bien la gestion publique que la gestion privée tant le rapprochement est aujourd'hui inéluctable.</p> <p>Jumeler le Tribunal avec une Cour de la sous région (UEMOA) et négocier une assistance professionnelle pour le démarrage dans le cadre de la nouvelle loi.</p>	Gouv/TdC/ME F	Elevée	2009	2012
<b>6.4. Assemblée Nationale Populaire</b>					
L'ANP a peu de compétence et de moyen pour jouer son rôle en matière budgétaire	<p>Etablir un plan de formation périodique pour les parlementaires et le personnel de l'ANP notamment pour leur permettre de comprendre la nomenclature budgétaire, le contenu de la loi de finances et les finances publiques en général.</p> <p>Doter chaque Commission technique de conseillers spécialisés dans les domaines concernés.</p> <p>Renforcer la coopération avec le Tribunal des Comptes sur la base de</p>	Gouv./ANP/M EF	Elevée		2011/ 12

Problèmes rencontrés	Mesures à prendre	Responsables	Assistance Technique Requise (Faible Moyenne Elevée)	Date de mise en œuvre proposé	
				ST	MT
	procédures clairement définies et capables de générer un suivi réciproque. Mettre en place un système informatique de préparation et de suivi budgétaire et si possible un site Web pour assurer une communication avec la presse et la société civile.				
<b>7. Faiblesses transversales</b>					
Fort besoin de renforcement des capacités	Création d'une ENA	Gouv/MEF	Elevée	2010	2012
Difficulté pour assurer la maintenance des systèmes informatiques	Faire une étude sur les besoins et les solutions pour assurer la viabilité de l'informatique en Guinée-Bissau	MEF	Elevée	2010	
Besoin de piloter la mise en œuvre du plan d'action	Mise en place d'une structure de suivi	MEF	Elevée	2009/ 2010	

**Tableau Annexe 2.2: Evaluation du système de passation des marchés publics**  
**Tableau des recommandations**

Problèmes rencontrés	Mesures à prendre	Partie responsable	Assistance technique requise (Faible, Moyenne, Elevée)	A réaliser avant :	
				CT	MT
<b>PILIER I: Cadre législatif et réglementaire</b>					
1. Le délai de transposition des Directives de l'UEMOA par la Guinée-Bissau est dépassé et le cadre juridique n'est pas conforme aux bonnes pratiques	1. Préparer et adopter un nouveau cadre législatif et réglementaire des Marchés Publics en transposant les Directives 04 et 05 de l'UEMOA, relatives aux marchés publics, et prenant en compte la mise en place d'une unité centrale chargée des acquisitions	M. Finances	Elevée	Juin 2010	
2. Il n'existe pas de manuels de procédures à l'usage des entités contractantes ou des guides à l'usage des soumissionnaires pour permettre une bonne interprétation de la loi et de ses textes d'application	2. élaborer des manuels de procédures de passation des marchés à l'intention des acteurs gouvernementaux et des candidats aux marchés	M. Finances	Elevée		Décembre 2011
3. Il n'existe pas de dossiers types d'acquisition, ce qui peut contribuer au surenchérissement des coûts des acquisitions	3. Préparer et adopter des documents standards d'appel d'offres, ainsi que les guides pratiques destinés aux acheteurs publics	Primature	Moyenne		Décembre 2011
<b>PILIER II : Cadre institutionnel et capacités de gestion</b>					
1. L'absence de régulation séparée du contrôle laisse subsister des conflits d'intérêt qui affectent la transparence du système, et surtout contribue à laisser en rade le secteur privé et la société civile	1. Mettre en place un organe de régulation, conforme aux Directives de l'UEMOA et dont le financement serait assuré par une redevance de régulation prélevée sur les marchés, et le rendre opérationnel en nommant les membres du Conseil de Régulation et le personnel clé du secrétariat permanent	Primature	Elevée	Septembre 2010	

Problèmes rencontrés	Mesures à prendre	Partie responsable	Assistance technique requise (Faible, Moyenne, Elevée)	A réaliser avant :	
				CT	MT
2. Malgré les dispositions de la législation, l'intégration marchés publics / système de gestion des finances publiques n'est pas effective	2. Mettre en place le système intégré de gestion des marchés publics en le reliant au système de gestion des finances publiques déjà mis en place au sein du Ministère des Finances	M. Finances	Elevée		Décembre 2011
3. il n'existe pas de réelle stratégie nationale de renforcement des capacités des acteurs de la chaîne de passation des marchés publics pour assurer une bonne assimilation des règles et règlements en vigueur	3. Développer une stratégie globale de renforcement des capacités sur les marchés publics, tenant compte des rôles et responsabilités des acteurs de la chaîne de passation et d'exécution des marchés	Primature	Elevée		Juin 2011
<b>PILIER III : Opérations d'achats et pratiques du marché</b>					
1. La faiblesse du nombre de marchés passés par les autorités contractantes de l'Administration centrale ne justifie pas la mise en place en leur sein d'entités propres chargées des opérations y relative	1. Mettre en place une unité centrale chargée des acquisitions de l'Administration	Primature	Elevée	Septembre 2010	
2. Bien que la loi dispose du principe de conservation de l'ensemble des pièces afférentes à la passation de la commande publique durant les dix années consécutives à la clôture de la consultation, cette disposition ne fait pas l'objet de directive d'application	2. prendre un texte pour définir la responsabilité de l'archivage de la documentation sur les marchés, en listant les pièces concernées	Primature	Moyenne	Mars 2010	

Problèmes rencontrés	Mesures à prendre	Partie responsable	Assistance technique requise (Faible, Moyenne, Elevée)	A réaliser avant :	
				CT	MT
3. Le secteur privé est confronté à des obstacles systèmes majeurs alors qu'il n'existe pas encore un cadre réel de partenariat public/privé	3. réviser la loi existante pour prendre en compte les directives UEMOA et la promulguer pour doter le pays d'un cadre juridique pour le partenariat public / privé	Primature	Elevée		Décembre 2011
4. L'inexistence de la « comptabilité matières » en Guinée-Bissau ne permet pas d'assurer la réalité des acquisitions et il n'existe pas de dispositions du Code réglementant la supervision des travaux de génie civil, induisant des biais à la fiabilité de la réalité des acquisitions, et à leur qualité et sécurité.	4. développer une réglementation claire et des mesures coercitives pour garantir des certifications de service fait appropriées	M. Finances	Moyenne		Décembre 2011
<b>PILIER IV : Intégrité et transparence du dispositif de passation de marchés</b>					
1. La DGCP, bien qu'étant l'unique entité chargée de délivrer un visa de conformité générale aux projets de marchés, ne reçoit pas tous les marchés passés.	1. Prendre un texte rappelant aux autorités contractantes l'obligation de soumettre les dossiers de marchés au contrôle de la DGCP et soumettant l'engagement préalable des dépenses sur marchés au visa de la DGCP	Primature	Moyenne	Mars 2010	
2. La DGCP ne bénéficie pas de moyens de fonctionnement adéquats, ce qui entrave son efficacité	2. Renforcer la DGCP en moyens matériels nécessaires pour son fonctionnement	M. Finances	Faible	Septembre 2010	

Problèmes rencontrés	Mesures à prendre	Partie responsable	Assistance technique requise (Faible, Moyenne, Elevée)	A réaliser avant :	
				CT	MT
3. Les indemnités prévues par la loi pour préserver le personnel de la DGCP des tentations de fraude n'ont jamais été payées	3. Rendre effectif le paiement des indemnités du personnel de la DGCP, prévues par la réglementation	M. Finances	Faible	Juin 2010	
4. Les rapports d'investigations de l'ISCC ne font pas l'objet de suite du fait de l'impossibilité de cette dernière de saisir directement le Tribunal	4. Réviser la Loi créant l'Inspection supérieure de Lutte contre la Corruption (ISCC) afin de lui permettre une saisine directe du Tribunal à l'issue de ses investigations	Primature	Elevée	Juin 2010	
5. L'ISCC ne bénéficie pas de moyens de fonctionnement adéquats, ce qui entrave son efficacité	5. Doter l'ISCC des moyens humains et matériels nécessaires pour son fonctionnement	Primature	Faible	Septembre 2010	
6. Il n'existe aucun système d'information permettant de rendre disponibles les informations sur les marchés auprès du public	6. Publier trimestriellement dans un journal national de grande diffusion les résultats d'attribution des marchés négociés, des marchés passés par appel d'offres et des conventions de délégation de service public	DGCP	Faible	Mars 2010	

Problèmes rencontrés	Mesures à prendre	Partie responsable	Assistance technique requise (Faible, Moyenne, Elevée)	A réaliser avant :	
				CT	MT
7. Le Tribunal des Comptes, à qui revient l'exécution des audits juridictionnels des marchés publics, intervient dans le contrôle a priori par l'apposition d'un visa onéreux et obligatoire sur les marchés, compromettant son indépendance dans le cadre des audits qu'il serait amené à réaliser.	7. Supprimer le visa du Tribunal de comptes au stade d'approbation des marchés et confiner les interventions de cette institution au contrôle a priori	Primature	Faible		Décembre 2011
8. Les audits des marchés n'ont jamais été effectués	8. Créer l'obligation de conduire des audits annuels en matière des marchés publics, portant sur au moins 15% des marchés	Primature	Elevée		Décembre 2011
9. Le système de plaintes ne présente pas de garantie d'indépendance et les matières pouvant faire l'objet de plaintes ne sont pas exhaustives	9. Dans le cadre de la mise en place de la régulation, prévoir un système de plainte conforme à celui préconisé par les Directives de l'UEMOA	Primature	Elevée		Décembre 2011
10. Il n'existe pas de dispositif intégré au système des marchés publics permettant de lutter efficacement contre la corruption	10. mettre en place un dispositif éthique propre aux marchés publics, qui indiquerait les cas de déclenchement d'investigations et les sanctions encourues	Primature	Elevée		Décembre 2011